



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학박사학위논문

미국 고위공직자 인준지연에 관한 연구

-대통령 정책견제요인을 중심으로-

2015년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학 전공

박 은 형

미국 고위공직자 인준지연에 관한 연구

-대통령 정책 견제 요인을 중심으로-

지도교수 정 광 호

이 논문을 정책학박사학위논문으로 제출함

2014년 10월






서울대학교 행정대학원

행정학과

박 은 형

박은형의 박사학위논문을 인준함

2014년 12월

위 원 장	김 상 현	
부 위 원 장	최 태 현	
위 원	문 명 재	
위 원	이 삼 열	
위 원	정 광 호	

국 문 초 록

본 연구의 목적은 대통령 정책을 견제하려는 상원(senate)의 동기가 임명과정에 미치는 영향을 실증함으로써, 미국 고위공직자 임명에 만연한 인준지연의 원인을 설명하고 나아가 대통령-의회 관계에 대한 이해를 심화하는 데 있다.

고위공직자 임명과정은 대통령과 의회가 보이지 않는 긴장 속에 권력을 공유하는 영역으로서, 두 기관이 어떻게 상호작용하는지를 가장 잘 볼 수 있는 영역이다. 실제 많은 학자들이 이에 대한 이론적, 실증적 연구를 진행해왔다. 그러나 관련 연구들은 법관임명에 한정되어 있는데, 행정부 공직자의 임명은 대통령을 존중한다는 관례와 상대적으로 높은 인준 성공률 때문에 논의에서 제외되어 왔다. 우리나라 대통령 임명과정의 개선방안으로서 미국의 사례가 언급되는 이유도 관례와 성공률 때문이다. 그러나 최근 미국의 임명과정 역시 위기라는 평가를 받는다. 극도의 인준지연 현상으로 매년 정부기관 고위직(정치적 피임명직)의 25~33%가 공석으로 남겨져 있으며 이는 정부 효율성 저하로 직결되는 문제를 야기하고 있다.

높은 인준성공을 뒤에 감추어진 인준지연(confirmation delay)은 단순히 상원의 업무과부하나 까다로운 검증 절차 때문이 아닐 수 있다. 행정부 처의 정치적 피임명자들은 정부기관의 수장으로서 관료제를 통제하고 대통령 정책비전의 효과적인 실현을 가능하게 하는 대리인들이다. 따라서 이들에 대한 인준을 지연시켜 해당 자리를 공석(vacant office)으로 만들면 이는 간접적으로 관료제에 대한 대통령의 통솔권을 약화시킬 뿐만 아니라 대통령 어젠다의 실현을 견제하는 효과를 가져올 수 있다. 대통령에 반대하는 의원들에게 낮은 정치적 비용으로 대통령의 국정 어젠다 실현을 방해하는 이득을 가져다준다는 것이다.

본 연구는 새로운 정치양극화 시대(revived polarized partisan era)라고

평가받는 1993년부터 2012년까지 미국 상원에 접수된 임명안을 대상으로 대통령의 정책을 견제하려는 상원의원의 동기가 임명과정에서 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 즉, 정치적 현안이 된 대통령 의제에 대한 대통령-의회 간 갈등수준과 임명예정 직책의 특성에 따라 전략적인 인준지연이 나타나는지를 검증하였다.

임명철회, 회기 종료 시 반송 등 인준절차의 특성 상 중도절단 자료가 있다는 점을 감안하여, 선행회귀분석에 의한 편향을 피하고자 경쟁위험 접근모형(Competing Risk Approach)을 적용한 사건사분석(Event History Analysis)을 실시했다. 또한 대통령 정책 견제와 관련한 설명변인들이 인준지연에 어떠한 영향을 미치는지 뿐만 아니라 이러한 변수 간 관계가 정부구성이나 정권 별로 어떻게 달라졌는지에 대한 종합적인 설명을 시도하였다. 그 분석 결과를 정리하면 다음과 같다.

먼저 임명예정부서가 대통령과 의회 내 반대세력 간 쟁점이 된 정책을 담당하는 경우 의도적인 인준지연이 통계적으로 유의미하게 더 많이 일어나는 것으로 관찰되었다. 이 결과는 선행연구들이 주장하는 것처럼 임명과정이 대통령과 상원의 선호(preference)가 주어진 가운데 대통령이 어떠한 후보자를 선택하느냐의 문제만이 아니라는 것을 말해준다. 둘째, 정당과 의회 지도부가 대통령이 지지하는 법안에 반대하는 정도가 높아질수록 의도적 인준지연 역시 많이 나타나는 것으로 보고되었다. 단, 소수당의 반대수준이 통계적으로 유의미한 반면, 다수당의 반대수준은 임명갈등에 영향을 미치는 않았다. 양극화된 정치적 상황에서 소수당(minor party) 의원들이 연합을 형성하여 법안제정에 대응하는 것은 상당히 어려운 일이다. 그러나 인준 처리를 보류시키는 것은 소수 의원들의 발의만으로 가능하며 절차적 특성 상 상대적으로 정치적 비용이 낮다. 반면 인준지연으로 인해 대통령이 부담해야 하는 비용은 크다. 인준이 지연되면 대통령 의제를 지원할 행정부 고위직이 공식으로 남게 되고 리더십이 공백인 정부기관은 효율적으로 작동하기 어렵기 때문이다. 분석

결과는 정책갈등 상황에서 대통령에 반대하는 의원들이 우위를 점하기 위해 전략적으로 인준지연을 선택한다는 것을 의미한다. 더불어 상임위원장이 대통령의 법안에 반대할수록 인준이 지연되는 경향을 보였다. 대표적인 의회 지도자가 대통령의 정책에 얼마나 동의하는지가 인준지연의 주요 요인이라는 것은 그만큼 인준지연에 대통령 정책 전체의 동기가 미치는 영향력이 크다는 것을 반증하는 결과이기도 하다.

한편, 전통적으로 국가안보에 대해서는 대통령의 결정을 존중하는 사회적 합의가 존재한다. 임명과정 역시 국방, 안보 그리고 외교정책을 담당하는 직책은 대통령의 의사를 존중하는 경향이 확연하게 드러났다. 또한 의도적인 인준지연은 대통령의 임기와 무관하게 장기간 임기가 보장되는 직책에 대한 임명과정에서 보다 더 가시화되는 것으로 나타났다. 그리고 주로 정권 출범 당시 임명되고 언론의 주목을 받는 장관급 인사보다는 하위 정책프로그램들에 대한 의사결정권을 가지면서 상대적으로 여론의 관심이 덜한 차관급 인사를 대상으로 인준지연이 더 극심하게 나타나는 것으로 관찰되었다. 이는 인준지연의 대상이 전략적으로 선택된다는 것을 말해준다.

물론 이러한 설명요인들은 인준처리 당시 분점정부 상황인지 여부에 따라 영향력이 상이하였다. 단점정부 상황에서는 여당이 임명과정에 미치는 영향력은 미미한데 반해 야당이 대통령 법안에 반대할수록 의도적으로 인준을 지연시키는 것으로 나타났다. 반면 야당이 다수당인 상황에서는 이들이 대통령 정책에 반대하는 정도가 인준지연에 영향을 미치지 않았다. 다수당이 된 야당은 자신들의 우위를 이용하여 선호하는 정책 의제를 제도화하는데 전략적 우선순위를 두기 때문에, 이 때에는 대통령이 보다 수월하게 자신의 행정부를 구성할 수 있다는 것을 보여준다. 물론 정권에 따라서도 설명변인의 영향력은 상이하게 나타났다.

본 연구는 의도적인 인준지연의 양상과 그 원인을 밝힘으로써 미국 행정부 공직자 임명과정이 정당정치의 양극화 환경에서 달라지고 있으며,

임명과정 내 갈등이 본질적으로 후보자 특성의 문제가 아니라, 대통령의 정책 의제를 둘러싼 대통령과 의회 내 반대세력 간의 정치적 갈등에서 비롯된다는 것을 밝히고 있다. 또한 이러한 대통령과 의회 행위자들의 행태와 상호작용은 정부 행태와 상황적 맥락에 따라 달라진다는 것을 실증함으로써 양극화 시대 대통령-의회 관계 논의에 또 다른 설명을 제공한다.

**주요어 : 인준지연, 공직자 임명, 대통령-의회 관계, 미국의회, 정치양극화
사건사분석**

학번 : 2011-31213

〈제 목 차 례〉

제 1장 서 론	1
제 1절 연구의 배경과 목적	1
제 2절 연구의 대상과 방법	7
제 3절 논문의 구성	9
 제 2장 공직자 임명의 제도적 특성	 11
제 1절 헌법적 기원과 임명절차	11
제 2절 인준절차와 상원의 역할 변화	16
제 3절 상원 인준과정의 정치화	21
1. 인준기간의 기하급수적 증가	23
2. 의도적 인준지연의 가시화	29
 제 3장 이론적 배경과 문헌검토	 35
제 1절 대통령-의회 관계 논의	35
1. 대통령의 선택과 의회의 대응	36
2. 정치 양극화와 대통령 의회 관계	45
제 2절 고위공직자 임명과정	48
1. 임명과정에 관한 경쟁이론	48
2. 행정부 임명과정의 모순과 전략적 인준지연	51
3. 행정부 고위공직자 임명과정 : 법관임명과의 비교	54
4. 대통령 정책견제 동기(motivation)와 인준지연	60
5. 인준결과 및 기간 별 주요사례	66
제 3절 선행연구 검토	74
1. 공직자 임명의 영향요인에 관한 선행연구들	74

2. 인사청문회 중심으로 설명하는 국내연구	85
3. 선행연구의 재검토와 대안적 논의	87
제 4장 연구 설계	93
제 1절 분석틀과 연구 가설	93
1. 연구모형의 설정	93
2. 연구의 가설	96
제 2절 연구대상 및 방법	99
1. 분석 단위 및 대상	99
2. 분석방법	100
3. 변수선정 및 측정	105
제 5장 대통령 정책견제요인과 인준지연	116
제 1절 기술통계	116
1. 종속변수	116
2. 독립변수	122
제 2절 사건사분석(Event History Analysis) 결과	124
1. 대통령 정책견제요인과 인준지연	124
제 6장 결 론	149
제 1절 연구결과의 요약	150
제 2절 연구의 이론적 · 정책적 함의	155
1. 이론적 함의	155
2. 정책적 시사점	158
제 3절 연구의 한계 및 향후 연구과제	162
참고문헌	163

〈표 차례〉

〈표 2-1〉 상원 인준절차	13
〈표 2-2〉 인준절차와 임명실패	28
〈표 2-3〉 인준결과와 인준기간 별 사례	66
〈표 4-1〉 주요 변수와 측정방법	115
〈표 5-1〉 임명안 처리 결과	117
〈표 5-2〉 정권 별 인준소요기간 : 1993-2012년도	118
〈표 5-3〉 독립 및 통제변수(연속형 변수) 기초통계량	122
〈표 5-4〉 인준지연 결정요인 결과 (Competing Risk Model)	126
〈표 5-5〉 의회 구성과 인준지연 결정요인(Competing Risk Model)	145
〈표 5-6〉 정권 별 인준지연 결정요인 결과 (Competing Risk Model)	146

〈 그림 차례 〉

〈그림 4-1〉 연구의 분석틀	95
〈그림 4-2〉 Kaplan-Meier 생존함수 곡선	103
〈그림 5-1〉 회기별 평균 인준처리기간	120
〈그림 5-2〉 Kaplan-Meier 생존함수 곡선	121

제 1장 서 론

제 1절 연구의 배경과 목적

본 연구는 정치적 현안을 중심으로 한 대통령과 의회의 갈등관계와 대통령에 대한 정책결정 동기가 임명과정에 미치는 영향을 실증분석하고자 한다. 이를 통해 미국 고위공직자 임명에 만연한 인준지연의 원인을 설명하고 나아가 대통령-의회 관계에 대한 이해를 심화하는데 기여하는 것을 목적으로 한다.

대통령과 정책비전을 공유하는 정치적 피임명자들은 정부기관의 수장이면서 정책결정 권한을 가지기 때문에 국정운영에 미치는 영향력이 상당하다(Jung et al., 2008; Wood et al., 2008: 3). 따라서 정부기관의 핵심 직책에 자신의 정책비전을 공유하는 인물을 지명할 수 있는 대통령의 권한은 간접적으로 그가 정부기관의 우선순위와 정책수행을 통제할 수 있게 한다. 이러한 임명권은 대통령에게만 주어지는 것은 아니며, 반드시 각 임명후보자의 최종 인준을 위해서는 상원의 동의가 필요하다. 그런데 자신의 정책의제를 제도화하려는 대통령의 정치적 동기와, 행정부의 야망을 견제하는 특권을 고수하고자 하는 의회의 동기로 인해 임명과정은 항상 혹독한 정쟁의 장이 되어 왔다(Gerhartdt, 2001: 158-161). 특히 우리나라의 고위공직자 임명과정은 지나친 정파적 대립과 후보자에 대한 폭로성의 인사청문회 등으로 인해 비판 받는다. 그리고 이러한 문제에 대한 해결방안으로서 ‘견제와 균형’의 원리가 작동하는 미국의 공직자 임명시스템을 일부분 차용하는 것이 필요하다는 주장이 다수 존재한다(손병권, 2005).

그러나 최근 미국의 임명과정 역시 위기라는 평가를 받고 있다(Kalt, 2011; Roberts, 2014). 우리나라 의회처럼 파행적 인사청문회는 없지만,

극도의 인준지연 현상으로 인해 매년 정부기관 고위직(정치적 피임명자 직책)의 25~33%가 공석으로 남겨져 있다. Obama 대통령은 당선 직후인 2008년 11월부터 후보자를 지명했지만 2009년 5월까지 1,100여 개의 상원인준직위 중 겨우 151개 만이 인준되었다(Ornstein, 2009). 일부 정치평론가들은 현재 미국 연방정부기관의 업무 중 하나가 ‘리더십 기다리기 (Waiting a leadership)’ 라고 조롱하기도 한다(O’ cornell, 2008). 정치적 피임명자의 리더십이 정부기관의 정책추진력, 조직효과성에 유의미한 영향을 미친다는 실증연구들(Bok, 2003; Haglund and Lewis, 2013; Maranto, 2005)을 감안하면, 이는 행정부의 효율성 저하를 초래하는 심각한 문제가 아닐 수 없다.

심지어 고위공직자 임명을 둘러싼 정쟁은 때로 정책집행을 마비시키거나 정부 핵심기관을 유령조직으로 만들기도 한다. 소비자금융보호국(CFPB; Consumer Financial Protection Bureau) 국장 임명과정은 좋은 사례다. CFPB는 금융위기 발발 이후 ‘Dodd-Frank Wall Street 개혁’ 과 ‘소비자 보호법(Consumer Protection Act)’ 의 일부로서 설립되었으며, 경기침체를 조장할 수 있는 위험한 금융상품으로부터 소비자들을 보호한다는 미션을 부여받았다. 공화당 의원들의 반대에도 불구하고 다수당인 민주당의 지지로 법안은 쉽게 통과되었다. 하지만 이 정치적 갈등은 임명과정으로 이어졌다. 공화당 지도부는 해당 기관의 규제 권한이 약화되도록 조직구조를 변경하기 전엔 후보자에 상관없이 무조건 CFPB 국장의 인준안에 대해 의사진행방해를 할 것임을 공표했다. 대통령은 양당 모두에서 찬사를 받는 Richard Cordray를 지명했지만 이 임명안은 본회의 표결에 상정되지 못한 채 보류 조치되었다. 신설 조직을 안정화시키고 이끌어 가야 할 수장이 없는 상태에서 해당 기관의 업무는 제대로 추진될 수 없었다. 이는 극단적인 사례이지만 대통령 정책견제 동기에 기반한 인준지연의 여러 사례들 중 하나이다. 예를 들어, 미국 노동규제위원회(NLRB)의 경우는 독립규제기관으로 엄청난 권한과 영향력을 가지는 조

직임에도 불구하고 2년 동안 유령조직으로 있었다. 전임자의 임기가 종료되어 상원에 접수된 새로운 임명안이 당시 대통령의 노동정책에 반발하는 소수당 의원들의 의사진행방해로 인해 모두 인준되지 않았기 때문이다. 2명의 위원만이 남게 되면서 320개에 달하는 분쟁 및 규제 판결 요청이 처리되지 않았고 이 기관은 와해될 위협에 처했다(Carpenter and Garvey, 2013: 51)

많은 경우에 있어 의도적인 인준지연의 대상이 된 후보자들은 기약 없는 인준투표를 수개월 때로는 수년을 기다린다. 이중 일부는 대통령 혹은 임명후보자 개인의 요청에 의해 지명이 철회되기도 한다. 보다 많은 경우는 의회의 회기 종료에 따라 자동적으로 임명안이 반송된다. 대통령이 다음 회기에 재지명하지 않으면 이 임명안들은 자동으로 인준실패 처리된다. 대부분 임명에 실패하는 사례들은 인준 표결에 부쳐지지 못한 채 이러한 방법으로 종결된다. 그리고 이러한 임명안들을 분석해보면 임명후보자의 능력과는 관계없는 다른 이유에서 지연된다는 것으로 나타나고 있다.

주요 사례들을 분석해보면 행정부 고위공직자 임명과정은 대통령-의회의 상호작용을 볼 수 있는 입법과정이나 법관 임명과정과는 다른 특징이 있다. 첫째, 여/야당을 막론하고 소수당(minority) 의원들의 영향력이 강하다. 다수당이 항상 유리한 위치를 선점하는 입법과정(Bond and Fleisher, 1999; Shull, 1999)과는 달리 소수당의 의견이 인준지연 나아가 실패에 강한 영향력을 미친다는 것이다. 절차적 특성 상 의원 1명만 보류조치를 발의해도 이 임명안은 다음 단계로 진행되지 않기 때문이다. 다수당이 토론종결 투표를 신청하여 의사진행방해를 극복할 수도 있다. 하지만 수많은 임명후보자를 위한 토론종결을 요청하는데 필요한 시간은 의회의 한 회기에 주어지는 시간과 논쟁 중인 법안의 수를 고려해볼 때 다수당에게 상당한 부담이다(Millhiser, 2010). 더욱이 다수당의 대표는 법안 의제에 전적으로 책임을 지기 때문에 상대적으로 덜 중요한 임명과정

의 교착상태를 타개하기 위한 노력은 적극적인 편이 아니다. 따라서 임명과정은 오히려 소수당의 의견에 의해 결정된다고 해도 과언이 아니다.

둘째, 후보자의 특성은 인준을 의도적으로 지연시키는 데 중요하지 않다. 오히려 대통령 정책의제에 대한 반감을 표시하거나 법제화에 성공한 정책의제의 집행을 어렵게 하려는 유인이 강하다. 상원 인준의 원래 목적은 임명 후보자 자격조건을 검토하여 대통령의 오판을 방지하는 것이다. 그러나 임명을 저지하기 위한 시도들에서 이는 더 이상 결정적 요인으로 작용하지 않는다. Robert Bork 사건 이후 사실 대통령들은 더 철저하게 후보자 검증을 함으로써 상원의 반대 논리에 대응하기 위해 노력해 왔다. 실제로 미국의 행정부 관료 임명후보자들이 특별한 의혹을 받는 경우는 상당히 드물다. 그러나 Diamond의 사례는 최적의 자격요건을 갖춘 후보자라고 해도 자격요건 부족으로 비난받을 수 있다는 것을 보여준다.

Cordray와 Diamond의 사례는 특별한 것이 아니다. 많은 임명안이 강한 다수당의 지지를 받음에도 불구하고 인준되기보다는 철회되거나 대통령에게 반려된다. 본회의에 상정된 임명안은 상원의 다수당에 의해 대부분 인준된다는 사실에도 불구하고(Krutz et al., 1998), 상원의 인준지연과 이로 인한 인준실패는 일반적인 현상이 되어가고 있다(McCarty and Razaghian, 1999); O'cornell, 2009). 이러한 인준지연은 의도적이고 전략적으로 일어나며, 정책갈등의 연장선상에서 이루어지는 경향이 있다. 특히 사회적으로 관심을 받는 장관급 인사는 빠르게 채워지는 반면, 상대적으로 관심이 낮으면서 여전히 기관의 정책수행에 중요한 영향을 미치는 차관급 인사들의 인준이 지연되는 경향이 있다. 임명과정의 역사적 변화를 관찰해 온 학자들은 이들에 대한 인준지연은 해당 직책의 공식화를 조장함으로써 행정부 기관의 목을 자르기(neckless) 위한 수단이 되고 있다고 주장한다(Light, 2004).

이러한 사례를 설명하기 위해 고려해야할 것은 행정부 고위공직자 임

명이 관료제의 정책 방향성 결정을 통제하는 중요한 요인이라는 사실이
다. 그리고 더욱 중요한 것은 시간이 정치적으로 중요한 자원이라는 점
이다. 대통령에게는 4년이라는 짧은 임기가 주어진다. 따라서 대통령의
피임명자가 미션을 수행할 수 있는 속도를 늦추거나 그 자리를 지속적으로
공석 상태에 두는 것은 대통령 의제의 실현을 방해하는 효과를 얻을
수 있다. 따라서 임명예정기관에서 수행하는 정책이 많을수록, 대통령과
의회 반대세력 간에 첨예한 논쟁 중에 있는 정책을 다루는 기관일수록
대통령에 반대하는 의원에게 인준지연의 가치는 증가한다.

본 연구에서는 충분한 논의가 이루어지지 않고 있는 행정부 공직자에
대한 임명안을 대상으로 인준지연의 영향요인을 분석함으로써 미국 공직
자 임명과정에 대한 이해의 폭을 넓히고자 한다. 특히 대통령과 후보자
변인에만 집중하고 있는 선행연구들의 한계를 보완하기 위해 의회 중심
적 논의와 관련되는 변수들을 중심으로 그 영향력을 검증하고자 한다.
더불어 1960년대 이후 상임위원회 중심으로 기능이 재편된 상원의 구조
가 의정 이론에서 주장하는 바와 같이 의원 행태의 제약요인이 되는지,
임명과정에 미치는 영향력이 있는지를 검증할 것이다. 유사한 조건을 갖
는 임명안이라고 해도 그 안이 접수되는 상임위원회의 특성과 해당 상임
위원장과 대통령의 선호 차이, 당시의 그들 간의 관계가 인준처리에 영
향을 미치는지에 대한 실증결과를 제시하고자 한다. 즉, 이 연구에서는
임명과정에 유의미한 영향을 미칠 것으로 예상되지만 선행연구에서 다루
지 못한, 보다 동태적인 의회의 상황적 특성이 인준지연에 미치는 영향
력을 분석하고 나아가 임명과정 내 행정부와 의회의 갈등 현상을 설명하
고자 한다.

이를 위해 의도적 인준지연 현상이 본격화되었다고 평가되는 1997년부
터 2012년까지 상원에 제출된 임명안을 분석할 것이다. 이러한 연구의
결과는 최근 대통령 임명과정의 특성과 그 원인에 대한 보다 실질적인
설명을 가능하게 할 것이며, 어떻게 대통령과 의회가 행정부에 대한 그

들의 권력과 영향력을 공유하며, 상호작용하는지를 이해하는 데 중요한 함의를 제공할 것이다.

수많은 연구들이 대통령 임명과정을 다루어왔지만(Gary, 2014), 위와 같은 행정부 임명의 의미와 정치적 갈등과의 관계를 고려한 연구는 극히 드물다. 선행연구들은 대부분 법관 임명에 초점을 맞추고 있으며, 법관의 책무를 감안하여 대통령과 의회 주요 행위자 간의 선호 차이(이념거리)만으로 두 기관의 상호작용을 설명하였다. 행정부 관료 임명을 다룬 소수의 연구들 역시 이러한 분석틀을 그대로 활용하는 데 그치고 있다.

본 연구에서는 행정부 공직자의 임명이 가지는 의미를 고려하여, 의회의 대통령 정책건제 동기를 중심으로 고위공직자 인준지연 현상의 원인을 분석하고자 한다. 구체적으로 미국 양당정치의 정치적 갈등이 심화됨에 따라 정치현안을 중심으로 한 대통령과 의회의 갈등관계가 고위직 인준영역에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 경험적인 증거를 제시하고자 한다. 연구의 결과는 미국 공직자 임명의 높은 인준율과 호혜적 인사청문회 내에 숨겨진 전략적 인준지연의 실재와 그 원인을 설명해 줄 것이다. 이를 통해 정치적 양극화 시대의 대통령-의회 관계를 이해하는데 기여함과 동시에 임명과정의 절차적 문제점의 보완 방안을 논의한다는 데 연구의 의의가 있다. 또한 연구의 결과는 미국과 동일한 대통령제를 채택하고 있으며 그 임명 제도를 일부분 차용한 우리나라의 고위공직자 임명과정의 개선안에도 정책적 함의를 제공할 것이다.

제 2절 연구의 대상과 방법

본 연구는 Clinton, G. W. Bush, Obama 대통령의 집권 기간(1993년 1월~2012년 12월) 동안 이루어진 고위공직자 임명과정과 이에 영향을 미친 요인에 대해 대통령과 의회의 정치적 갈등을 중심으로 분석할 것이다. 분석 대상을 Clinton, G. W. Bush, Obama 대통령의 임기 동안 상원에 접수된 임명안으로 설정한 것은 새로운 정치 양극화 시대로 평가받는 시기(Davison, 2013; Bond and Fleisher, 2000, Thurber, 2013)에 이루어진 행정부 고위직 임명안들의 인준과정을 분석함으로써 정치적 현안을 중심으로 한 두 권력기관의 갈등이 임명과정에 미친 영향력을 밝히고자 했기 때문이다. 분석단위는 미국 행정부처 및 독립규제위원회, 청(廳) 등 상원 인준직위(PAS)에 대한 개별 임명안이다. 다만, 동시에 다수의 임명안이 접수되거나 상원의 인준이 루틴화된 군인, 대사, 영사 등에 대한 임명안은 분석에서 제외하였다.

한편 본 연구의 종속변수인 인준지연은 결과적으로 인준에 성공할 임명안의 처리를 느리게 진행한다는 개념이다. 따라서 상원에 접수된 임명안에 대해 인준이라는 사건의 질적 변화가 일어나기까지의 기간으로 측정하였다. 그런데 임명과정은 각 회기별로 진행되고 회기 종료 시 반송되기 때문에 인위적 단절이 발생한다. 또한 인준에 성공한 사례만을 선택하여 선행회귀분석을 실시할 경우, 지명철회나 회기 종료 시 반송되는 중도절단 관측치(censored data)를 간과하여 왜곡된 추정치를 얻게 된다. 따라서 분석 자료의 특성을 감안하여 Weibull 모형의 경쟁위험접근방식(Competing Risk Approach)을 활용한 사건사분석(Event History Analysis)을 실시하였다.

이러한 실증분석은 인준지연에 영향을 미치는 보다 거시적이고 포괄적인 설명을 제공하는 대신, 시대적 특징이나 정부구성(분점정부 여부) 등을 간과할 수 있다는 문제가 있다. 따라서 전반적인 패턴을 관찰함과 동

시에 대통령의 소속 정당이 의회 다수당을 차지하는 경우와 그렇지 않은 경우, 그리고 각 정권별로 어떠한 차이가 있는지를 구분하여 별도로 실증 분석하였다.

제 3절 논문의 구성

본 논문의 구성은 서론에 해당하는 본 장을 제외하고 다음과 같이 이루어져 있다.

2장에서는 대통령과 상원의원들의 행태에 영향을 미칠 수 있는 미국 고위공직자 임명과정의 제도적 특성에 대해 설명하였다. 먼저 대통령에게 의제(후보자)에 대한 선택권을 주되 상원의 권고와 동의를 받도록 함으로써 대통령과 의회가 상호 견제하도록 한 헌법의 의미와 이것이 임명 절차에 어떻게 반영되어 있는지를 분석했다. 다음 절에서는 대통령의 의사를 존중하여 단순한 절차에 불과했던 상원의 인준체계가 어떻게 달라져왔는지를 밝힘과 동시에 최근 상원 인준과정의 정치화 양상에 대해 논의하였다.

3장에서는 대통령과 의회의 관계를 조망하는 단면으로서 고위공직자 임명과정에 영향을 미치는 요인에 관한 기존 문헌들을 검토하였다. 정치양극화(Polarization) 시기 대통령과 의회의 관계에 대한 논의에서 출발하여 임명과정에 관한 경쟁이론들을 소개하였다. 다음으로 본 연구에서 중점적으로 다루고 있는 행정부 고위공직자 임명이 선행연구들에서 주로 다루어온 법관임명과 어떠한 차이가 있는지를 대통령에 대한 의회의 정치구조적 견제 요인을 중심으로 설명하였다. 마지막으로 고위공직자 임명과정을 다룬 선행연구들의 한계와 새로운 논의의 필요성을 제기하면서 전략적 인준지연의 의미와 정치적 동기에 대해 서술하였다.

4장의 연구설계에서는 새로운 시각에서 본 최근 고위공직자 임명과정에 대한 논의를 바탕으로 본 연구의 분석틀과 연구가설을 제시했다. 그리고 가설의 검증에 위해 활용되는 변수들의 개념과 이들의 측정방법 및 자료수집 방법에 대해 정리했다.

5장은 Weibull 사건사분석의 결과를 바탕으로 대통령과 의회의 정치적 갈등관계가 다른 영향요인들을 통제한 상황에서도 인준지연에 유의미한

영향력을 미치고 있다는 실증근거를 제시했다. 더불어 대통령의 소속 정당의 의회 내 위치에 따라 정치적 현안을 중심으로 한 대통령-의회관계와 이것이 임명과정에 미치는 영향이 어떻게 달라지는지를 분석하고, 정권별 비교 분석을 추가하여 인준지연에 대한 심도 있는 논의를 진행하고자 했다.

마지막 6장에서는 이 연구가 실증분석으로서 지니는 이론적 기여와 정책적 함의를 도출하고 연구의 한계 및 향후 연구 과제를 서술하였다.

제 2장 공직자 임명의 제도적 특성

제 1절 헌법적 기원과 임명절차

미국 헌법 제2조 제2항에 의하면 미합중국 대통령은 대사(Ambassadors) 및 장·차관, 대법관 등 법률로 정한 모든 고위공직자를 지명할 수 있으나, 이들의 임명을 위해서는 반드시 상원의 ‘권고와 동의(Advice and Consent)’에 따라야 한다(CRS Report RL31948, 2005).

이 조항은 대통령으로 하여금 주요 정부기관에 자신이 선호하는 인물을 전략적으로 채용함으로써 보다 수월하게 정책 비전을 실현할 수 있도록 하고 있다. 하지만 정부 관료제의 인적 구성에 개입할 수 있는 권력이 일방적인 것은 아니다. 대통령은 오직 상원의 승인이 있는 상태에서 만 피임명자를 원하는 직책에 앉힐 수 있다. 이는 헌법 제정 당시 상당한 논쟁과 토론 끝에 얻어진 절충안으로서 합의에 의한 권력분립 정신의 산물이며, 대통령과 의회 간 견제와 균형의 원리가 내포되어 있다(Harris, 1953; Strauss and Sunstein, 1992; Gerhardt, 2000; Palmer, 2009). 대통령에게 정책 비전을 실현하기 수월하도록 행정부를 구성할 권한을 부여함과 동시에 입법부로 하여금 이를 감독하게 하여 잘못된 임용을 방지하는 체제를 고안한 것이다(Gerhardt, 2000: 27).

미(美) 의회 112회기에 있었던 ‘대통령 임명 효율성 및 능률화 법률(Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act)’의 시행 전을 기준으로 상원의 인준을 받아야 하는 대통령 임명직(이하 상원 인준직)은 약 1200~1400개에 이른다(Carey, 2012).¹⁾ 이들에 대한 대통령의 임명 절차를 요약하면 다음과 같다.²⁾ 대통령 당선인의 정부 구성 당시 혹

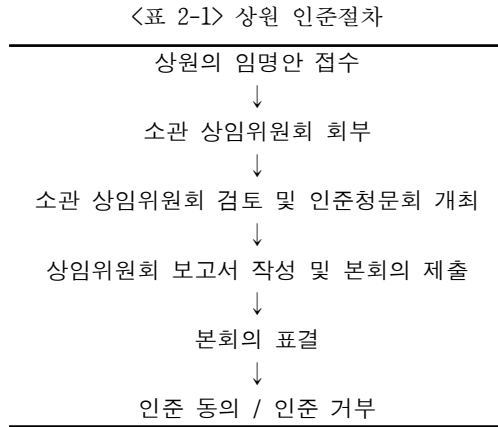
1) 대부분의 문헌들이 연방정부 관직 일람(Plum Book)에 근거하여 1200~1400여 명이라고 기술하고 있으나, 정확한 숫자는 추정이 어렵다. 이 중 163개 직위는 ‘대통령 임명 효율성 및 능률화 법률’이 의회에서 통과된 후 상원의 인준절차 없이 대통령이 임명할 수 있도록 변경되었다.

은 임기 중반에 공석이 생기거나 교체 사유가 발생하면 대통령 인사비서실(Office of Presidential Personnel)에서 지명후보자 물색과 검증을 시작한다. 대통령 인사비서실에서는 자원자와 추천받은 인사들을 중심으로 서류검토와 탐문조사를 실시하고 토론과 협의를 거쳐 3~5명의 후보자를 선발한다. 백악관 비서실장과 수석비서관들의 논의를 거쳐 이들 중 2~3인의 후보자를 대통령에게 보고하면, 최종적으로 대통령이 지명예정자 1인을 결정한다. 이후 시작되는 본격적인 인사검증은 대통령 법률자문실(Office of White House Counsel)에서 총괄 지휘하는데, 다수의 연방정부 기관들이 공동으로 참여하여 후보자에 대해 치밀하고 철저하게 조사한다. 먼저 대통령 법률자문실에서는 개인정보진술서(Personal Data Statement: PDS)를 받아 검토하고, 이 단계에서 문제가 없는 것으로 판단하면 국가안보직위질문서(Questionnaire for National Security Positions)를 제출받는다. 이와 더불어 연방수사국(FBI)이 조사에 착수하며, 국세청(IRS)은 지명예정자의 최근 3년 간 납세내역을 분석하여 FBI에 보고한다. 더불어 본인으로부터 재정상황 공개보고서(Public Financial Disclosure Report)를 받는다. 임용예정기관의 공직자 윤리담당부서와 정부윤리처(Office of Government Ethics) 역시 이러한 보고서들에 기반하여 별도의 조사를 실시한다. 모든 검증절차가 완료되면 대통령 법률고문실에서 이들 기관으로부터 보고받은 내용을 바탕으로 적격성 판단을 한다. 필요한 경우 이해관계자들과 주요 이익집단들을 초청하여 후보자에 대한 의견을 청취하기도 한다(Mackenzie, 2001: 40).

검증 결과 지명예정자가 적격하다고 판단되면, 대통령은 해당 후보자에 대한 지명을 발표한다. 백악관 대변인실에서 공표한 이 임명안은 상원에 접수되고, 이 때부터 상원의 인준절차가 시작된다. 인준절차에 대

2) 대통령 임명절차는 기본적으로 미국 의회보고서 Carey, M. P. (2012). *Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress(CRS R41872)*, Congressional Research Service Report에 근거하였으며, 필요에 따라 기타 정부보고서와 학술문헌을 참고하여 기술함.

해 명시하고 있는 규정은 상원규칙 제31조이나, 실제로 이 규정은 상원 의원들의 만장일치 동의가 있으면 얼마든지 변용이 가능하다(Rybicki, 2013). 일반적인 절차는 <표 2-1>과 같으며 우리나라와 달리 처리시한이 정해져 있지 않고, 임명안의 특성과 담당 상임위원회의 내부 관습에 의해 인준절차가 상이하게 적용될 수 있다.³⁾



대통령의 임명안이 상원에 접수되면 전체회의에서 서기가 해당 안건을 낭독한 후 임명에정직위와 각 상임위원회의 정책영역을 고려하여 특정 상임위원회⁴⁾에 이를 회부한다. 상임위원회는 인준후보자에 대한 자체 조

3) 우리나라의 「인사청문회법」 제9조 제1항에 의하면 국회 인사청문특별위원회는 임명 동의안 등이 회부된 날부터 15일 이내에 인사청문회를 마쳐야 하며, 인사청문회는 최대 3일 동안 진행할 수 있다. 또한 동일 법령 2항은 특별위원회로 하여금 임명동의안 등에 대한 인사청문회를 마친 날부터 3일 이내에 심사경과보고서 또는 인사청문결과 보고서를 의장에게 제출해야 하도록 규정하고 있다.

4) 공식적으로 주재관이 위원회 선정에 책임이 있지만, 일반적으로 임명안이 어느 상임 위원회에 회부될 지는 상원규칙 제25호에 의한 위원회의 입법 영역에 따라 달라진다. 일부 예외적으로 소관 상임위원회가 1개 이상 되는 경우도 있는데 복수의 위원회에 순차적으로 회부되거나 합동위원회라는 이름으로 동시에 회부될 수도 있다. 또한 상원규칙 제31호에 의거해 특별한 사례(피임명자가 전·현직 상원의원인 경우)에 한해

사 작업에 착수하면서⁵⁾ 인사청문회⁶⁾ 일정을 계획한다. 인사청문회가 시작되면 토론종결이 성립될 때까지 무제한 토론이 이루어지고, 다양한 이익집단과 개인들이 증인으로 참여한다. 인사청문회가 종결되면 상임위원회에서는 자체 표결로 지명 건에 대해 우호적 보고서(favorable report)나 비우호적 보고서(unfavorable report) 작성 혹은 불확정보고(without recommendation) 조치 중 하나를 선택한다. 실제 상임위원회가 보고서 작성을 위해 표결을 실시하는 경우 우호적 보고서가 작성되어 본회의에 올려진다고 보면 된다. 상임위원회가 해당 임명후보자의 인준을 원치 않는 경우나 내부 논쟁이 있으면 아무 조치를 취하지 않고 방치하는 것(no action)이 일반적이다. 상임위원회의 보고서는 본회의에서 의원들이 동의 여부를 판단하는 핵심 근거이기 때문에 매우 중요하다. 또한 상임위원회가 본회의에 보고하기로 결정해야 해당 임명안은 의사일정표(Executive Calendar)에 등록될 수 있으며, 비로소 인준절차의 마지막 단계에 도달할 수 있다.⁷⁾ 최종 단계인 본회의에서는 인준 여부에 대한 표결을 진행하며 과반수가 인준에 동의하는 경우 해당 임명안은 인준에 성공한다.

물론 상임위원회가 해당 임명안을 보고한 경우에도 본회의에서 표결이 이루어지지 않고 방치하는 경우 회기가 종료되면서 자동으로 대통령에게 반송된다. 상원의 휴회는 최소 30일 이상인데, 대통령이 해당 후보자를 반드시 임명해야겠다고 판단하면 휴회 이후 후속회기에 재지명해야 한다. 이 임명안은 처음과 똑같이 상원 접수부터 상임위원회 절차까지 동

서는 만장일치 동의에 의해 위원회로의 회부 없이 본회의에 상정되기도 한다(CRS Report RL31980, 2005).

- 5) 인준안이 상임위원회에 접수되면 해당 위원회는 후보자에 대한 정보를 수집하기 시작한다. 대부분의 위원회는 기본적 이력서와 함께 완전한 금융정보 공개를 요구한다. 일부 위원회에서는 FBI보고서의 요약본을 요구하기도 한다(Sachs, 2001).
- 6) 인사청문회 개최 여부는 대상 직위에 따라 다르다. 장관급 기관의 경우 대체로 기관장부터 차관보(Assistant Secretary)까지 실시하고 그 이하는 서류 심사에 의한다. 그러나 실제 인준청문회 개최 기준은 소관 상임위원회 업무량이나 위원회 내부 규정에 따라 상이하다.
- 7) 상원 전체가 조치를 취할 수 있도록 하기 위해서는 반드시 해당 안건이 본회의 최소 하루 전에는 의사일정표에 올라와 있어야 한다.

일한 과정을 다시 거쳐야 한다.

실질적으로 상원 내에서 대통령 임명안 처리에 대해서는 만장일치 동의가 요구된다. 임명안은 논의 시간(3~4시간)을 정해놓기도 하며 이에 대해서는 특정 상원의원이나 소수집단이 더 이상 의사진행을 방해할 수 없다(Oleszek, 2001: 215). 따라서 임명안에 반대하는 의원들은 만장일치 동의 결정이 이루어지기 전 소속정당 대표에게 반대의사를 알린다. 그리고 이 안전에 대해서는 전형적으로 보류(Hold) 조치가 내려진다. 만장일치 동의 없이는 다수당의 지도자라고 해도, 그리고 상원의 대다수 의원들이 지지하는 임명안이라고 해도 이를 다음 단계로 진행시킬 수 없다. 강제로 이 안전을 의사진행하기 위해서는 최소 수 일을 더 보낸 후 토론종결 투표에서 60표 이상의 찬성을 얻어내야 한다(Oleszek, 1999). 미국 인준 과정은 우리나라와 달리 임명안에 대해 상임위원회나 상원 전체가 어떠한 조치를 취해야한다는 규정이 없다. 따라서 사실상 인준 실패의 대부분은 안전에 대해 어떠한 조치도 취해지지 않은 채 방치되는 경우 일어난다.

물론 위의 절차가 모든 임명안에 동일하게 적용되는 것은 아니다. 피임명자가 맡게 될 직책의 특성과 영향력, 그리고 소관위원회에 따라 위와 같은 기본 인준절차를 모두 거치기도 하고, 만장일치 동의에 의해 위원회의 검토과정 없이 본회의 표결에 부쳐지기도 한다(Williams, 2008). 더불어 대통령은 임명의 용이성을 위해 휴회 임명(recess appointment)이나 차르(czar) 제도를 이용하기도 한다. 헌법에 의해 대통령은 의회의 휴회(recess) 기간 동안 상원의 인준 없이도 연방 관료제의 공석을 채울 수 있다. 다만 이 기간에 임명된 피임명자는 정해진 짧은 시간동안만 역할을 수행할 수 있으며, 이후에도 머무르기 위해서는 의회의 다음 회기에 공식 지명되어 인준을 받아야만 한다. 휴회임명은 종종 사회적 논란이 되기도 하고 의회의 반발을 조장하여 대통령을 더욱 힘들게 만들기도 한다. 하지만 상원의 인준기간이 길어지고 어려워짐에 따라 대통령이 이

제도를 택하는 빈도가 증가하는 추세이다(Black et al., 2011; Corley, 2006). 한편 ‘차르(czars)’는 인준 요청 없이도 권위를 부여할 수 있는 정부 고위직이다. 이 직책은 임명을 둘러싼 상원과의 ‘전쟁’을 피하고자 하는 미 대통령들의 자구책으로 만들어진 제도라고 할 수 있다(Sollenberger and Rozell, 2012).

제 2절 인준절차와 상원의 역할 변화

고위공직자 임명제도는 강한 대통령에 대한 선호와 두려움 간 타협의 결과물이다. 타협의 결과로서, 대통령과 상원 모두는 공직자 임명절차에서 각각의 역할을 하도록 규정되어 있으나, 두 기관의 정확한 영역은 여전히 모호한 부분이 있다(Gerhardt, 2000: 135). 이러한 모호성 하에 두 기관이 분산된 권력을 공유해왔고, 이로 인해 공직자 임명의 역사는 기관 간(대통령-의회) 갈등과 긴장을 그대로 보여준다. 또한 관련 제도는 새로운 선례나 새로운 정치적 환경에 의해 변화를 거듭해왔다(Ostrander, 2013).

대통령의 고위공직자 임명을 다룬 초기 문헌들은, 관련 헌법 조항의 근원적 목적과 역사를 이유로 여기에 대통령에 대한 의사존중(Deference for President)의 규범이 존재한다고 주장한다(Gerhardt, 2001; Aberbach and Rockman, 2009). 상원은 대통령의 임명을 거부할 수 있는 헌법적 권위가 있음에도 불구하고, 사실상 대통령으로 하여금 그가 원하는 사람을 임명할 수 있게 허용한다는 것이다. 특히 법관과 달리 백악관 비서실이나 행정부처의 임명안에 대한 공식적인 거부는 드문 일이었다는 사실은 이를 반영한다(Harris, 1953; Fenno, 1959). 이러한 관점에 의하면 임명의 힘은 근본적으로 대통령에게 있고(Moe, 1987: 489) 상원은 대통령이 원하는 대로 그의 정부를 구성할 수 있도록 존중한다. 다만 대통령의 잘못된

선택을 방지하기 위해 상원의 권고와 동의 규칙이 발전해왔다. 정파적 고려는 임명 거부를 위한 정당한 근거가 되지 않으며, 인준을 거부하기 위해서는 후보자의 자격요건이나 비윤리적 행태 등 합리적인 근거를 제시할 수 있어야 한다. 과거의 범법 행위에 대한 단서나 자질 측면에서 명백한 결격사유가 없을 경우, 상원은 해당 임명을 인준한다(Noken and Sala, 2000). Krutz와 그의 동료들(1998)이 제시한 ‘성공 추정 원칙’ 역시 이러한 논의의 맥락에서 발전된 것이라고 할 수 있다. 일반적인 입법 과정과는 달리, 대통령 임명의 경우 특별한 사유가 없는 이상 인준시키는 것이 전제되기 때문에 이 제안에 반대하는 사람들이 위압적인 과제에 직면한다는 것이 핵심이다.

하지만 대통령과 의회 관계의 역사적 경향성을 분석해 온 학자들은 상원의원들이 대통령을 통제하는 그들의 권력을 강화하려 노력해왔다는 점을 지적한다. 그리고 공직자 임명과정에서 상원의 역할 변화는 이러한 사실을 가장 분명하게 보여주는 사례이다(Mackenzie, 1981; Lewis, 2000).

더 이상 의회는 대통령 임명과정에서 수동적 역할 혹은 지지자로서의 역할에 머무르지 않는다. 그들은 대통령에게 임명에 대해 권고하거나, 원하지 않는 후보자를 결정했을 때 의회가 가진 직·간접적인 수단으로 위협을 가하는 등의 대응을 함으로써 인준 절차에 자신들의 역할과 권한을 강화해왔다(Sollenberger, 2008). 20세기 후반에 들어서는 이에 더해 스스로에게 권한을 위임하여 이 과제를 수행하기 위한 인력을 충원함으로써 후보자에 대한 독립적인 조사가 가능하도록 했다. 입법권한을 이용하여 상원 인준을 받아야하는 대상 직위를 대폭 확대한 것도 이러한 추세를 반영한다(Mackenzie, 2001). 또한 상원은 승인 절차를 처리하는 관행들을 발달시키고 적용시켜왔다. 이 관례들은 상원의 규정으로 명문화되지는 않았으나 상원 구성원들에 의해 지켜야하는 것으로 인식되고 공고화되어 왔다(CRS RL31980, 2005). 예를 들어, 임명과정에서 당연시되고 중시되는 관행 중의 하나가 ‘상원 의례(senator courtesy)’ 라는 것이다.

이 관례는 해군 고위급 장교 임명안 처리과정에서 시작되었다. 당시 George Washington은 해당 주(州) 상원의원들의 반대에도 불구하고 조지아 州(Georgia state)의 Savanna 항구 주변을 통솔할 인물로 Benjamin Fishbourn을 임명했다. 이는 상원의원들의 집단적인 반대에 부딪혔다. 당시 의원들의 행태는 대통령이 선택한 인물에 대한 어떠한 이의도 없었으나 해당 직위에 다른 인물을 원한 조지아 주 상원의원들의 의견을 존중하겠다는 표시에서였다. 결국 대통령은 조지아 주 두 상원의원이 원하는 인물을 임명했으며, 이 임명안은 지체 없이 인준되었다(Haynes, 1938). 그 후부터 지금까지 특히 법관 임명의 경우에는 임명과정에서 지명후보자 출신 주(homestate)의 상원의원의 의견이 우선시된다. 이 상원에 대한 의례 관행은 동료에 대한 존중을 의미하는 것으로 확대되어 왔다. 심지어 회의장에서 한 의원이 ‘개인적으로 몹시 불쾌한 임명안이다’ 라고 하는 발언도 인준을 좌절시키기에 충분한 위력을 발휘한다. 시간이 지나면서 상원은 인준절차를 처리하기 위해 여러 실질적 규정과 관례를 발전시켜왔다. 이와 같은 관례를 포함하여 대부분의 실질 규정이 명시적으로 기재되지는 않았지만 의회 내에서 구성원에 의해 인지되어 왔고 지켜지고 있다(Palmer, 2009).

이러한 관례뿐만 아니라 의회는 대통령이 그들의 요구를 고려하지 않고 있다고 느낄 때 불만을 표출하기 위한 기제로써, 혹은 상원 역할의 중요성을 확대하기 위한 도구로 제도적 절차들을 발달시켜왔다. 실제 인준단계별로 상임위원들이 다양한 의사진행방해 전술로 이것이 교착상태에 이르게 하거나, 혹은 임명을 좌절시킬 수 있는 기회가 상당히 많다. 일부 학자들은 Carter 정부에 이루어진 제도적 변화들이 소수 혹은 개개인의 상원의원이 임명안의 의사진행을 방해하거나 좌절시킬 수 있도록 허용하고 있다고 주장한다(Shipan and Shannon, 1999).

상원의원이 임명안을 지연 혹은 좌절시키는 방법으로 진행보류, 무조치 작전, 필리버스터(Filibuster) 등이 있다. 필리버스터는 보다 간단한 다

수결 원칙의 부족을 전략적으로 이용하는 것인데, 상원 내에서 사장시켜야 하는 법률안에 대해 단순한 다수결 투표에 의해 해당 법률안이 통과되지 않도록 하려는 전술이라고 할 수 있다. 전체 상원에서 임명안 1개를 통과시키기 위해서는 51표만 얻으면 되는 반면에, 필리버스터와 같은 논쟁을 종결하고 표결로 넘어가는데 필요한 ‘토론종결’을 실시하기 위해서는 60표가 필요하다. 필리버스터는 남부 민주당에 의해 보호되어왔으며, 한번 개혁이 이루어진 후에는 더욱 빈번하게 그리고 다양한 부문에서 활용되어왔다(Binder, 1999). 일부 실증연구들에서 보여주듯이 행정부처 임명안에 대한 토론종결 투표가 이루어진 것은 비교적 소수의 경우지만 최근 들어 급증하는 추세이다. 토론종결 투표 빈도가 필리버스터 발생 빈도의 직접적 지표가 되지는 않지만 이러한 경향성은 의사진행방해 전술이 행정부처 임명안에 대해 사용되는 경우가 많아지고 있다는 것을 보여준다. 특히 Bush 대통령이 집권 중이던 2005년에는 이 문제가 의회 내 주요 쟁점으로 부상했다. 수많은 민주당 의원들이 Bush 대통령의 임명안에 대해 의사진행방해를 실시하였으며, 상원의 다수당(공화당) 대표였던 Bill Frist는 일명 핵 옵션(Nuclear Option) 조항을 적용할 수 있도록 상원규칙의 수정을 강력히 요구했다. 하지만 이러한 수정안도 그 자체가 다시 의사진행방해로 인해 어려움을 겪었으며 결국 두 정당 내 중도 성향의 의원들이 나서서 협상하면서 실현되지 않았다(Beth and Bach, 2003; Binder, Madonna, and Smith, 2007). 비교적 최근인 2013년 11월에 들어서야 고위 공직자 인준에 대한 필리버스터를 차단하는 요건을 완화시키는 ‘핵 옵션’ 법안이 통과되었다.

이외에도 상원의원은 인준절차 중 안전의 진행을 보류(Hold)시킬 수 있다. 이는 필리버스터보다 훨씬 자주 동원되는 유용한 수단이다. 모든 상원의원은 누구나 언제든지 특별한 요건 없이 소속 당 대표에게 진행을 보류시키겠다고 발의할 수 있다. 발의와 동시에 효력이 생기고 그 기한도 없으며, 뚜렷한 근거를 제시할 필요도 없다. 주로 후보자에 대한 조

사 확대 및 추가 자료 요구 혹은 문제가 발견될 때까지 조사하기, 구체적인 이유 없이 단순히 진행을 보류시키는 방법 등이 활용된다(Gerhardt, 2001). 이 제도의 근본 취지는 의원들이 의사결정을 하기 전 충분한 정보수집과 검토의 시간을 보장해주는 데 있었다. 그러나 실제 상원의원들은 이를 자신이 반대하는 임명안을 저지하기 위한 수단으로 활용하는 경우가 많다. 심지어 이 제도는 피임명자와 관계없는 행정기관 간의 대립이나 협상의 용도로 활용되기도 한다(Oleszek, 1999; Rybicki, 2005; Steigerwalt, 2004). 진행보류 조치에 대응하여 다른 상원의원이 누구든지 인준절차를 재개시킬 수도 있으나 그런 일은 전무하다. 상원의례(senator courtesy)의 한 양식으로 향후 본인도 진행보류를 발휘할 상황이 있을 것이기 때문에 상원의원 서로의 진행보류 발의를 존중한다. 예를 들어, 1998년 상원의원 InHofe는 환경보호청(EPA)이 상원의 해당 위원회에 상의하지 않고 소속 인준대상직 직원을 전보시킨 데 대한 항의로 환경보호청의 다른 인준요청 3건은 보류하기도 했다(Mackenzie, 2001: 32). 또한 2001년 Quana Crossland Stamps의 임명안 역시 후보자의 문제가 아니라 임명예정부처인 보건부(Department of Health and Human Resources)에서 추진 중이던 아동건강정책프로그램 내용을 문제 삼아 인준이 보류되었다. 진행 보류 제도가 인준심의 과정에서의 정보보완 기능 외에 행정부로부터 정책 또는 관리상의 양보나 변화를 유도하는 수단으로 활용되고 있는 것이다. 2000년 상원의원 Grams는 국무부가 보안 관련 징계절차를 강화하라는 주문과 함께 이 정책이 실현될 때까지 7명의 인준을 보류하면서, 원하던 정책 변화를 이끌어내기도 했다(Mackenzie, 2001: 32-33). 진행보류에 관한 상황은 잘 공개되지도 않고 보류된 후보자 본인들이 상원의원 누가 무슨 이유로 발의했는지 또는 언제 해제될 것인지 등에 대해 모르는 경우가 대부분이다(Mackenzie, 2001: 32).

한편 미국의 인준심의 절차는 시한이 정해져 있지 않아 상원에서 해당 임명안에 대해 아무런 조치를 취하지 않을 수도 있다. 이는 인준반대를

위한 연대결성에 실패하거나 임명안을 둘러싸고 대통령과의 흥정, 협상이 일어나지 않는 경우 발생할 가능성이 높다. 상임위원회에서 어떠한 안건을 먼저 처리할지 자율적으로 결정할 수 있기 때문에 해당 안건의 우선순위를 계속 내려 다른 안건부터 처리하는 경우, 해당 임명안은 계속 전 단계에서 계류할 수밖에 없다. 공석이 발생하는 것이 치명적인 직책의 경우 대통령은 임명철회 후 재임명하거나 휴회임명을 하는 등의 대응을 모색할 수밖에 없다(Mackenzie, 2001).

마지막으로 중요한 제도적 변화로서 인준처리 과정에서 상임위원회의 영향력이 강화되었다는 점을 꼽을 수 있다. 미국 상원의회는 1960년대 이후 정당의 약화, 이익집단의 부상, 정책의제의 복잡성 증대 및 대중매체의 영향력 확대 등 환경변화에 대응하여 상원은 상임위원회 중심으로 분화하였다. 즉, 전체조직 차원에서 처리되었던 정책결정과 주요 의회일정계획이 상원 내 소단위 조직인 위원회 중심으로 검토되는 방식으로 변한 것이다. 이러한 상원의 구조적 변화는 공직자 임명과정의 성격과 제도 운용의 변화를 평가하는데 매우 중요한 요소 중 하나이다(Gerhardt, 1998: 9). 먼저, 상임위원회의 강화로 상원 내 소그룹이나 소위원회 리더십지어 개별 의원들도 지명 건을 쉽게 좌절시킬 수 있게 되고 다양한 절차와 상원 규칙들도 이러한 방향으로 개정되어 왔다. 실제 오늘날 인준반대를 위한 첫 신호는 주로 해당 상임위원회에서 제기된다. 특히 법사위원회 의원들은 인사청문회를 비롯한 인준처리 과정에서 보다 독립적이고 당파중립적인 이미지를 보이려는 성향이 강하며, 그런 노력이 성공할 경우 정치적 입지 강화에 도움으로 작용한다(Leof, 2001; Lynn. 1999).

제 3절 상원 인준과정의 정치화

우리의 일반적 인식과는 상이하게 미국에서도 고위공직자 임명과정에 대한 비판이 거세다. “최근 대통령 임명과정은 국가적 불명예가 되고

있다. 이는 선동 정치가를 대담하게 만들며 이들이 집단적으로 누군가를 괴롭히도록 조장하는 측면이 있다. 이는 무고한 시민을 정치인들의 용졸한 게임에 불모로 이용하며 좋은 사람들의 명예에 타격을 입히기도 한다(Mackenzie, 2001: 76)”는 전문가의 평가는 미국의 임명과정도 우리의 그것과 크게 다르지 않게 전개되고 있다는 것과 이 절차가 당파 간 경쟁의 장으로 활용되고 있다는 점을 시사한다.

미국 고위공직자 임명과정의 동향을 관찰해 온 전문가들은 Robert Bork 사건을 전환점으로 ‘대통령의 선호에 대한 상원의 존중’ 관례는 사라졌으며, 임명을 둘러싼 대통령과 의회의 대립이 심각해졌다는 점에 동의한다(Loomis, 2001; Pickering and Clanton, 2006; Teter, 2012). 더불어 Clinton 정부 이후 이러한 갈등 양상은 갈수록 더욱 첨예해지고 있다(Goldman and Sheldon, 1993, 1995, 1997; Goldman et al., 1997, 2001, 2005)고 본다. 실제 최근 미국 주요 언론에는 대통령과 백악관 비서실에서 의회의 인준 행태에 불만을 표출하는 기사가 수시로 등장하며(New York Times, 2013.02.17.; New York Times, 2013.01.16.), 관계자들이 이를 ‘유혈 스포츠’ 나 ‘전쟁터’로 묘사하는(The Washington post, 2013) 경우도 빈번하다.

다른 점이 있다면, 한국에서는 인사청문회장에서 인신공격과 비방 행태가 문제가 되는 반면 미국은 행정부 고위직의 공식화 및 이로 인한 정책 집행의 비효율성 문제와 결부되어 비난의 대상이 되고 있다는 점이다(O’Connell, 2009; Epstein and Segal, 2005; Hendershot, 2010; Shipan and Shannon, 2003). 최근에는 일부 법학자들을 중심으로 관련 제도의 개혁론이 제기되기도 한다(O’Connell, 2013; Roberts, 2014). 실제 Obama 1기 당시 주요 정부기관에 정치적 피임명자의 부재로 인한 공석률은 22%를 차지한다(Troy, 2011: 83). 여기에는 여러 원인이 있겠으나, 상원의 인준 기간이 지나치게 길어진 것이 가장 큰 문제라는 것이 전문가들의 공통된 주장이다(Roberts, 2014).

1. 인준기간의 기하급수적 증가

인준절차의 구조적 특성은 두 가지 측면에서 인준처리 기간의 증가에 영향을 미쳐왔다. 먼저, 인준절차가 여러 단계를 거쳐야 하도록 설계되면서 인준처리에 이전보다 많은 시간이 소요된다고 볼 수 있다. 또한 상원이 자신들의 역할과 권한을 확대하면서 공식적인 검토일도 정해져 있는데, 인사청문회 실시와 더불어 다른 공식적 검토는 인준절차를 느리게 만드는 원인이 될 수 있다(Davis, 2007). 예를 들어, 위원회의 운영 규정상 상원의 접수와 인사청문회 일정계획수립 간에 특정 일수를 요구하는데, 법사위원회와 외교위원회는 일반적으로 1주로 설정하고 있으며, 이 기간이 2주 이상인 위원회도 다수 있다.

또 다른 연결고리는 절차의 특성이 임명안에 대해 반대하는 상원의원으로 하여금 의도적으로 인준처리를 지연하도록 조장하는 측면이 있다는 데서 찾을 수 있다(Carter, 1994; Binder, 1999; Williams, 2008). 앞서 살펴본 상원의 규정과 관례들은 소수 의원 혹은 단독 의원의 결정만으로 인준을 지연시키는 것이 가능하도록 허용하고 있기 때문이다. 임명안을 본회의에서 부결시키려면 뜻을 같이 하는 의원들을 결합하여 연합을 구축해야 하며, 임명안에 대해 반대하는 합리적 근거(후보자의 과거 비도덕적 행위에 대한 의혹이나 전문성 결여 등)를 제시해야 한다. 이는 인준을 반대하는 의원으로 하여금 상당한 비용을 지불하도록 만든다. 하지만 상임위원회 단계에서 진행을 보류시키거나 조치를 취하지 않는 것, 혹은 추가 토론을 제의하는 것은 개인의 발의만으로도 가능하다. 더욱이 여기에는 구체적인 이유를 밝힐 필요도 없다. 따라서 의원의 입장에서는 임명안을 공식적으로 반대하고 본회의 투표에서 실패하도록 하기보다는 상임위원회의 검토 단계에서 의사진행을 지연시키는 것이 훨씬 효율적이다.

절차적 특성을 활용하는 인준지연의 경로는 두 가지로 생각할 수 있다 (Leof, 2001). 첫째, 위원회 의장과 상원 다수당 대표가 가지는 권한을 활용하여 인준처리 일정계획에 대해 조치를 취하지 않거나 이를 연기시키는 것이다. 상임위원회 의장과 다수당 대표는 상대적으로 위원회와 본회의의 조치를 통제할 수 있는 절대적인 권한을 소유한다고 해도 과언이 아니다. 의장은 특정 임명안에 대해 청문회 혹은 본회의의 표결 일정을 거부하거나 지연시킬 수 있다. 의장이 위원회 회의 의제를 통제하기 때문에 위원회의 정규회의에 해당 임명안에 대해 청문회를 개최할지의 여부와 그 일정을 결정할 수 있다. 또한 본회의에 상정하기 위해 반드시 거쳐야하는 위원회 보고서의 채택여부 역시 통제가 가능하다. 또한 다수당 리더는 의사일정표(executive calendar)에 놓인 후보자에 대해 본회의의 표결을 거부하거나 일정을 지연시킬 수 있다.

특정한 직책을 지니지 않은 상원의원들은 다음과 같은 의회 전술을 활용한다(Steigerwalt, 2004). 첫째, 어떠한 상원의원이라도 위원회의 다음 정규 회의까지 인사청문회나 표결처리를 미루자고 건의할 수 있으며, 이를 통해 인준 처리를 지연시킬 수 있다(Oleszek, 1999). 물론 상원의원은 해당 피임명자에 대해 반대한다는 표현을 직접적으로 할 필요가 없으며 (Fournier, 2002), 검토를 위한 시간이 필요한 것으로 간주된다. 그런데 상원규칙 제26조는 상임위원회가 한 달에 한 번 이상 만나는 것을 요구하지만 실체는 위원회 구성원들의 편의에 따라 다양하게 이루어진다. 법사위원회의 경우 매주 정규 회의가 이루어지는 반면 에너지 및 천연자원 위원회는 매월 셋째 주 수요일에만 회의가 개최된다. 개인 의원에 의해 인준처리가 다음 회의까지 1회만 연기된다고 해도 시간 상 3~4주의 지연이 발생하는 것이다. 위원회의 정규회의 사이에 시간이 길수록 임명안이 인사청문회 혹은 위원회 표결까지 기다려야 하는 시간도 길어질 수밖에 없다.

뿐만 아니라 이러한 공식적 발의 외에도 상원위원들은 위원회 개최나

안전에 대해 의장과의 특별 면담을 통해 건의할 수 있다. 이들의 건의가 받아들여지지 않고 인사청문회가 진행되는 경우, 임명안에 반대하는 의원들은 청문회에서 적대적인 증인을 내세우거나 특정 스캔들과 같은 불리한 정보를 제공할 수도 있다. 상원의 규정 상 이러한 증언은 사전 통보로 후보자가 대비할 수 없다. 따라서 의장이 해당 임명안의 진행을 막고자할 때에는 이것이 수월하게 가능하지만, 의장이 의원의 건의에도 불구하고 인준처리를 진행할 때는 통제권을 잃기 쉽다(Davis, 2007). 위원회 의장의 지지를 받는 임명안이라고 해도, 상원의 인준처리가 수월하게 이루어지는 것을 담보할 수 없는 이유가 여기에 있다. 위원회의 다른 의원들은 절차를 늦게 할 수 있는 수단들을 가지고 있으며 이는 피임명자와 해당 행정기관을 어렵게 만든다. 더불어, 상원 존중의례는 위원회 소속 의원뿐만 아니라 다른 의원들도 위원회의 보고서가 본회의 장에 도착하기 전에 임명안을 저지할 수 있게 만들어준다.

둘째, 상원의원들은 해당 임명안을 면밀하게 검토해본다는 명목적 근거 하에 인준처리를 보류할 수 있다. 전술한 바와 같이, 이러한 보류는 피임명자와 전혀 관계없는 행정기관 간의 대립이나 협상의 용도로 활용되기도 한다(Oleszek, 1999; Rybicki, 2005; Steigerwalt, 2004).

마지막으로 임명안이 본회의 표결로 올라간 후 상원의원이 그 처리를 방해하고자 한다면, 무제한 토론이나 의사진행방해라는 권리를 활용할 수 있다. 이는 상원 전체의 3/5에 해당하는 의원들이 토론 종결에 찬성하지 않는 한 지속될 수 있다. 더불어 토론종결 투표를 통해 의사방해가 저지된다고 해도 토론종결 투표 실시 전까지 이 투표 자체에 대한 공식적 검토 기간이 주어지기 때문에 최소한 1~2일 간 해당 임명안이 본회의 표결에 부쳐지는 것을 막을 수 있다(Alter and McGranahan, 2000; Binder and Mann, 1995; Binder and Smith, 1997).

그렇다면 상원에서는 왜 이러한 의회전술들을 사용하면서 대통령 임명안의 인준기간을 증가시키는가? 행정 부처의 주요 직책에 자신의 선호에

맞는 사람을 임명하는 것이 조직의 정책 산출물을 통제할 수 있는 수단이라면, 이러한 안에 대한 방해 역시 정책 산출물을 변화시킬 수 있다는 것을 의미한다(Lewis, 2004, 2008). 최근 미국 노동관계위원회(NLRB; National Labor Relations Board)의 사례⁸⁾에서 보듯이 인준안의 지연상황이 심각해지는 경우 정책추진의 동력 약화에서 나아가 해당 정부기관의 법적 기능이 작동하지 못할 수도 있다. 이는 대통령의 정책에 반대하는 의원이나 정당의 입장에서는 선호되는 결과일 수 있으며, 특히 정책 관련 갈등의 확장은 임명 절차에서 가장 중요한 경향성이 되어 왔다. 실제 최근 임명과정의 경향을 보면, 대통령 임명안의 인준에 소요되는 시간이 가파르게 증가해왔다(Binder and Maltzman, 2005; Martinek, 2005). Johnson 대통령의 집권 당시 행정부의 주요 공직자 임명은 인준에 평균 33일이 소요되었으나 클린턴의 2기부터는 평균 185일 이상이 소요되는 것으로 나타난다. 그와 함께 인준율 자체도 계속 감소하는 추세에 있다. 존슨 행정부에서 행정각료 임명의 인준성공율은 99%였으나 클린턴 2기에 와서 이는 77%로 낮아졌다(Bond, Fleisher, and Krutz, 2002). 대통령 취임 직후 1년 간 인준율 역시 Reagan정부나 George H. W. Bush의 경우 86.4%, 90.1%에 달하던 것이 Clinton 집권 시기에는 69.8%까지 떨어졌고, Obama의 초기 집권 당시에는 64.4%로 감소했다(O' Cornell, 2014). 임명안이 실패하는 경우는 보다 많아지고 인준에 성공한다고 해도 전보 다 5~6배 가량 많은 시간이 소요된다는 것이다.

일부 학자들은 지난 20년 동안 인준에 걸리는 시간이 기하급수적으로 늘어온 것에 의문을 가지고 연구해왔다(Bell, 2002; Martinek, Kemper,

8) 미국 노동관계위원회는 1935년 불공정노동행위에 대한 조사와 노동조합 내 선거의 공정성을 감시한다는 명목하여 설립된 기관이다. 규정상 이 위원회는 총 5명의 대표 위원들로 구성되며 위원회로 접수되는 모든 안건은 이들의 토론과 의사결정에 의해 처리된다. 그러나 5인 중 3인의 임기가 종료되었던 2007년부터 새로운 임명안이 모두 극도의 인준지연을 겪으면서 2009년까지 공화당과 민주당 측 대표 각각 1인으로 총 2명의 위원만이 남게 되었다. 따라서 이 기간 동안 이 위원회에 접수된 400여 건의 안건은 전혀 처리되지 않았으며 노동관계위원회는 기관의 본래 미션을 전혀 수행할 수 없었다.

and Van Winkle, 2002; Shipan and Shannon, 2003). 이들 중 대부분은 인준기간의 증가는 대통령의 지명 전 검증 단계의 복잡성 때문이기도 하지만 그보다 상원에서의 소요시간이 지나치게 길어지고 있다는 데 주목한다. 특히 이들은 일부 상원의원들의 의도적인 인준지연 때문에 전체적으로 인준기간이 길어진 것이라고 주장한다(Binder and Martzman, 2002; Bond et al., 2006, 2009; O'connell, 2009). 임명을 반대하는 이들이 상원의 관례와 규정이 제공하는 의사진행방해의 기회를 빈번히 활용하며, 본회의로 가기 전 이러한 임명을 좌절시키거나 최소한 ‘시간 끌기’를 통해 임명을 방해한다는 것이다. 따라서 투표장에서 임명을 좌절시키는 경우는 상당히 드물지만 전체적으로 보면 임명실패는 이전의 연구들이 밝힌 것만큼 낮지 않다. 따라서 임명과정 내 갈등을 설명할 수 있는 보다 일반적인 지표는 임명에 대한 상원의 지연 행태이다. 상원 규칙 내에 내재하는 절차적 이점을 이용하여 상원의 소수는 그것이 표결 이전 혹은 표결을 통해 충분히 인준에 성공할 임명안이라고 해도 이를 무한정 묶어 놓을 수 있다.

더욱 흥미로운 사실은 인준지연이 단순히 임명을 좌절시키기 위해서만 사용되지는 않는다는 점이다(Ostrander, 2013). 인준지체로 인한 실패도 상당수에 이르지만, 대다수는 의사진행방해로 오랜 기간 지체되다가 결국에는 인준되는 경우가 많다(Bond et al., 2006, 2009). 인준안이 의회에 머무는 시간 동안 자연스럽게 해당 정부기관 수장 혹은 고위관리자의 자리는 공석으로 남는다. 그리고 인준 지체기간이 길어질수록 해당 기관은 리더십이 부재한 상태로 정책이 집행되고 조직이 운영된다(O'Connell, 2009; Roberts, 2014). 따라서 인준지연은 해당 정부기관에서 발휘되어야 할 리더십에 영향을 미침으로써 기관의 성격을 변화시킬 수 있다. 관료제 정치화 이론에서 주장하듯이 대통령의 공직자 임명이 관료제를 통제하는데 혹은 기관 미션의 효율적인 수행을 확보하는데 중요하다는 사실을 인정한다면, 임명에 반대하는 이들의 거부는 똑같이 정치적으로 의미

가 있다는 것을 알 수 있다. 그동안 학자들(Bond, Fleisher, and Krutz, 2002; Rutkus and Sollenberger, 2004; Sollenberger, 2003)이 제시한 증거(토론종결 증가, 추가토론 증가 등)들은 의회 전술을 이용하여 의도적으로 인준을 저지하거나 지체시킨다는 것을 보여준다. 인준 지연은 상원의 업무의 일반적인 속도저하의 부산물이 아니다. 이는 의도적으로 행해진다. 인준 소요시간이 동일하게 증가한 것이 아니라, 임명안 별로 인준기간에 분산이 상당하다는 점 또한 이것이 단순한 상원의 업무량 증가나 검토체제로 인한 것이 아니라 의도가 있다는 점을 반영한다. 어떠한 임명안은 수일 내에 신속하게 인준되는 반면 어떤 건은 수개월 혹은 수년이 걸리기도 한다. 4년 이상이 소요된 Richard Parz의 임명안은 극단적인 사례라고 할 수 있다(Binder and Martzman, 2002). 그러므로 인준지연의 동기나 그 패턴을 확인하는 것은 임명절차를 이해하는 핵심 요소이다.

그 동안 임명과정을 설명하고자 한 많은 학자들은 본회의 표결 결과의 영향요인과 사회적 논란이 된 사례연구에 집중해왔다. 하지만 사실상 본회의 표결에 부쳐진 임명안에 대한 상원의 인준 결정에는 편차가 거의 없다. 본회의에 도달한 임명안은 대부분 통과되기 때문이다(Bond, Fleisher, and Krutz, 2009; Krutz, Fleisher, and Bond, 1998).

〈표 2-2〉 인준절차와 임명실패

임명실패	비율(%)
본회의 부결(Floor rejection)	3.3
상임위원회와 본회의 사이에 의사진행 중단 (Stalled, stopped between committee and floor)	18.0
상원 본회의 도달 이후 임명철회 (Withdrawn after committee forwarded to chamber)	7.3
상임위원회에서의 투표 부결(Committee rejected by vote)	9.0

상임위원회 인사청문회와 표결 사이에 의사진행 중단 (Stalled, stopped between hearing and committee vote)	13.9
상임위원회 표결 전(인사청문회 실시 후) 임명철회 (Withdrawn before committee vote)	9.8
상임위원회에서 임명안 처리반려 (Committee failed to consider a nomination)	26.2
상임위원회 인사청문회 전 임명철회 (Withdrawn before committee hearings)	12.3

출처 : Bond, Fleisher and Krutz(2002), Bond et al.(2006) 재구성

오히려 인준투표 결과라는 가면 속에 감추어진, 그러한 표결에 이르기까지의 과정을 분석하면 훨씬 더 큰 편차를 발견할 수 있다(Goldman and Slotnick, 1999; Marinek, Kemper, and Van Winkle, 2002). 그 중 가장 핵심적인 지표가 상원에 접수되고 인준 성공 혹은 실패 여부에 대한 결정이 내려지기까지의 기간이라고 할 수 있다.

2. 의도적 인준지연의 가시화

상원의원들이 이와 같이 특정 임명안에 대해 인준을 지연시키는 원인 중 하나는 비용을 최소화하면서 궁극적으로 인준을 실패하게 만들려는 의도에 기인한 것일 수 있다. 인준 지연은 중요한 반대나 지연에 직면하여 대통령으로 하여금 해당 임명안을 철회하도록 하기 때문에 궁극적으로 인준실패를 조장한다. 즉, 임명을 실패시키고자 할 때 하나의 수단으로 직접적 거부보다 비용이 적은 인준지연을 택한다는 것이다. Bond와 그의 동료들(2009)은 최근 대부분의 임명 실패사례는 상원의 직접적인 거부보다 ‘악의적인 무시’나 ‘극도의 지연’ 때문이라고 주장한다. 또한 지난 10년 간 경향성을 보면 시간이 지날수록 직접적인 인준거부보다 인준지연에 의한 실패가 급격하게 증가하고 있다는 점을 지적한다.

뿐만 아니라 이러한 사례들을 분석해보면 본회의 투표에 갔다면 승리했을 가능성이 높은 경우가 많았다(Bond et al., 2009). 예를 들어, Clinton 정부 시기 대통령은 상원에서 다수의 지지를 받는 노벨 경제학상 수상자인 Peter Diamond를 연방준비위원회의 위원으로 임명했다. 하지만 소수 의원들의 방해에 직면했는데, 이들은 위원회에서 정보수집과 검토를 하며 숙려(consideration)하겠다는 의견을 밝힌 후 그의 임명안에 대해 1년 여의 기간 동안 어떠한 조치도 취하지 않았다. 이후 대통령은 결국 그의 임명안을 철회했다. 이러한 경우가 흔한 것은 아니지만, 이례적인 일인 것도 아니다. 그리고 이와 같이 특정 임명안이 인준에 실패하게 만드는 행태는 대통령으로 하여금 정부 구성 시에도 반드시 상원의 선호를 고려해야만 한다는 메시지를 보내는 것이라고 할 수 있다(Allison, 2001).

인준을 좌절시키기 위한 인준지연의 원인으로 가장 많이 언급되는 것이 후보자에 대한 불만이다. 상원의원의 이데올로기와 후보자의 가치관이 갖는 간극이 클수록 반대자들은 의사진행방해나 블루슬립(Blue Slip)과 같은 행위를 통해 임명을 좌절시키려한다는 것이다. 하지만 인준을 실패하고자 시작된 의도적 인준지연도 항상 후보자에 대한 불만에 기인한 것이라고 볼 수는 없다. 의회 초기 대통령의 임명은 자신의 지지자에 대한 보답의 차원이 많았지만 19세기 말 공공서비스 개혁의 등장으로 주요 직책에 피임명자를 단순히 대통령 지지자라고 해서 임명하는 사례는 대폭 감소했다(Ostrander, 2013). 여전히 대통령의 측근이라는 것이 정치적 임명의 요인이 되기는 하지만(Lewis, 2009), 이는 더 이상 임명의 지배적인 요인이 되지 않으며, 그렇기 때문에 전략적인 인준 지연의 근본적 원인이라고 보기 어렵다. 또한 전술한 바와 같이 미국은 백악관에서 지명후보자를 공표하기 전에 수많은 절차를 거치면서 많은 기관과 인력이 동원되어 자질검증에 문제가 될 수 있는 부분들을 철저하게 조사한다. 법관 임명후보자의 경우에는 후보자의 이데올로기 문제나 생각하지 못했던 의혹들이 제기되기도 하지만 본 연구의 대상인 행정부 임명직은

그러한 경우가 매우 드물다.

또 다른 동기는 정파적인 이유이다. 야당위원을 비롯하여 대통령의 반대편에 있는 의원들은 해당 후보자에 대한 부정적 의혹을 양산하며 인준을 지체시킴으로써 대통령의 이미지에 타격을 줄 수 있다(Groseclose and McCarty, 2001). 야당은 언론의 주목을 받는 주요 후보자들을 대상으로 각종 의혹과 함께 인준을 지연시킴으로써 여당의 이미지를 나쁘게 만들어 정치적 이익을 가질 수 있다. 따라서 야당의원들은 논란의 소지가 되는 후보자의 윤리적 문제에 대해 면밀히 조사하기도 한다. 이러한 점에서 볼 때 임명은 어떠한 정당의 이미지를 쇄신하거나 추락시키는 좋은 도구로 이용될 수 있다. 실제 이러한 정치적 요책은 다가오는 선거를 위한 정당의 이미지 구축과도 관련이 있는 것으로 보인다(Derouen, Peake, and Ward, 2005). Obama 1기에 소비자 금융보호국(Consumer Financial Protection Bureau)의 수장으로 지명한 Richard Cordray에 대한 상원의 반응은 정파 대립의 분위기를 잘 보여준다. 대통령과 후보자는 이 기관을 구조적으로 재설계하고자 했고, 공화당 상원의원들은 그들의 자격기준에 상관없이 어떠한 후보자도 인준해주지 않았다. 어떠한 임명자도 선택되지 않으면서 새로운 기관은 수장 없이 남아있는 형국이 되었다. 결국 Obama 대통령이 또 다른 논란의 불씨가 될 수 있는 휴회임명 규정을 사용하고 나서야 Cordray가 잠시나마 그에게 주어진 미션을 수행할 수 있었다.

더욱 중요한 것은 인준지연이 대통령의 정책의제의 실현을 막는 것과 같다는 점이다(Shipan and Shannon, 2003). 상원의 인준대상이 되는 고위 공직자는 정책의 결정과 집행에 강력한 영향력을 미치는 사람들이다(Harris, 1953). 정책이 피임명자에 의해 영향을 받는다는 것은 이들의 부재로 인해 정책 수행의 효과성이 낮아질 수 있음을 의미한다. 따라서 수개월의 인준지연은 정책결정과 집행에 충분히 유의미한 악영향을 미칠 수 있으며, 대통령의 의제실현을 막는다는 의미가 될 수도 있다. 더불어

공석 혹은 리더십의 부재로 인한 정부기관의 관리문제나 정책실패 등은 상원이 아니라 대통령에게 돌아간다.

반대하는 정책의 실현에 대한 방해이든지 정당의 이미지 구축이든지 정당이나 국회의원에게는 매우 중요하면서도 목표 달성이 어려운 일임에 틀림없다. 그리고 다른 수단에 대비해볼 때, 인준지연은 이러한 목적을 매우 쉽게 달성할 수 있는 방법이다. 인준지연은 해당 임명건을 상임위원회에 계류하도록 하거나, 인사청문회를 보류하는 등의 의사진행방해로 가능하며, 이러한 조치들은 모두 상원의 규범에 따라 소수의원의 선택만으로 가능하기 때문이다. 따라서 상원 내 소수의 연합집단이거나 개별의 원에게 있어서 전략적인 인준 지연의 영향력은 엄청난 것이라고 할 수 있다.

인준지체는 ‘인질잡기’로 묘사되기도 한다(Mackenzie, 2001). 임명을 지체시키면 상원들은 후보자와는 관련 없는 정책 이슈에 대해 흥정할 수 있으며, 대통령의 양보를 이끌어낼 수 있다는 것이다(Ornstein, 1999). 사실 상원의원들이 이러한 이유로 인준을 지체시키는 것이 공공연하게 받아들여진다(Rybicki, 2005). 이에 대해 실증하는 것은 쉽지 않으나, 일부 연구들에서는 상원 내 양극화, 분점정부, 정당 간 의석 수의 불균형 등의 요인으로 인준기간이 달라진다는 점을 들어 이러한 요인을 조심스럽게 추정하고 있다.

한편, 인준지연을 주도하는 의원들이 가지는 시간과 에너지는 한정적이며, 의사진행을 방해하는 데 대한 비용이 소요되기 때문에 위에서 제시한 동기를 충족시키는 모든 임명안을 지연시킬 수는 없을 것이다. 이를 전제하면, 이들에게 가장 이득이 되는 후보자와 그 임명안에 대해 행동을 취할 가능성이 높다. 법관을 대상으로 인준지연현상을 분석한 연구들은 모두 후보자 개인의 특성에만 초점을 맞추고 있다. 하지만 지연을 조장하는 의원들이 전략적 차원에서 움직인다는 점을 감안하면, 이러한 문헌들에서 보고 있는 개인의 성향이나 과거 비윤리적 행위여부 등만이

그들이 대상을 선정하는 기준은 아닐 것이다. 특히 법관이 아닌 행정부처의 고위공무원에 대한 임명이라면 해당 기관의 성향에 따라 전략적 인준지연이 다르게 나타날 수 있다. 공간이론에서 제시하는 바대로 임명과정이 일종의 흥정 게임이라면, 협상이 일어나지 않았을 때 어떠한 일이 일어나는지를 고려해야 한다. 이 때 의원들에게 가장 이득이 되는 것은 현상유지 지점을 대통령의 이상적인 지점에서 가장 멀리하는 것이다. 그런데, 대통령의 이데올로기적 성향에 조응하는 기관은 일정기간 수장이 없더라도 고위 직업관료들이 대통령의 의지를 반영하는 정책을 수행할 것이다. 하지만 반대의 경우 대통령의 의지를 공유하는 리더가 없는 상태에서 그러한 정책들을 제대로 수행하지 않을 가능성이 높다(Ostrander, 2013). 상대적으로 후자의 경우 대통령이 더 빨리 공석을 채우고자 할 확률이 높으며 이는 반대편의 상원의원들에게 더 큰 이득을 가져다줄 수 있는 임명안임을 의미한다. 더불어 기관별로 행사할 수 있는 권력의 범위가 다르다는 점 역시 임명안이 발의된 정부기관에 따라 전략적인 인준지연의 경향이 다르게 나타날 것임을 예상할 수 있다. 대통령의 국정지도를 위협하기 위해서는 이러한 부서들에 대한 인력 구상을 보류시키는 것이 훨씬 가치가 높기 때문이다(Lewis, 2003).

전략적 인준지연에 대한 동기가 무엇이든지간에 변하지 않는 것은 이러한 행동이 대통령의 선택과 상호작용하게 되어있다는 점이다. 더불어 후보자 개개인에 대한 임명결정은 대통령과 상원 간 단순히 이기고 지는 싸움이 아니라 속도가 중요하다. 대통령은 가능한 한 빨리 자신의 후보자를 해당 직책에 앉혀 일을 시작하고 싶을 것이고 반면 대통령에 반대하는 의원들은 이를 지연시켜 이득을 얻고 싶어한다는 것이다(Lewis, 2003).

인준지연과 방해에 직면하여, 대통령은 여러 방식으로 대응할 수 있다. 첫째, 임명철회 혹은 후보자의 재지명이다. 그러나 이는 대통령으로 하여금 새로운 후보자를 찾고 조사하고 홍보하는데 비용을 지불하도록

만든다. 둘째, 대통령은 휴회임명을 하거나 기존의 인물을 유임시킬 수도 있다. 하지만 휴회임명은 해당 직책에 대한 다음 임명 때 제도적인 권력 강화에 근거한 상원의 보복을 받을 확률이 높다(Steigerwalt, 2004). 또한 중요한 임명안에 대해서는 정치적 경쟁자들과 협상하려 할 수 있으며 여기에는 다른 법안 및 임명안과의 거래가 있을 수도 있다.

제 3장 이론적 배경과 문헌검토

제 1절 대통령-의회 관계 논의

미국 헌법은 국가 권력을 공유하는 대통령과 의회가 상호 견제하면서 균형을 이루도록 하고 있다(Lijpart, 1992). 대통령제의 기본 원리에 의해 대통령이 자신의 선호안(選好案)을 추진할 수 있는 강력한 권한을 지니지만, 의회 역시 대통령이 제시하는 법률안이나 임명안에 대해 의사진행 방해할 하거나 안건을 좌절시킬 수 있다. 이와 같이 국가권력을 공유하면서 두 기관이 어떻게 상호작용하는지는 그 자체로 정치학자들이 가장 관심을 가져온 주제일 뿐만 아니라 공공정책 과정을 설명하는 핵심 요인이다(Neustadt, 1960; Shull and Shaw, 1999).

국가 정책을 결정하는 권력을 공유하는 두 기관 간 대립은 어느 정도 예견된 것이나 이들이 항상 갈등 관계에 있는 것은 아니다. 대통령이 의회의 지지를 얻어 입법 혹은 인준에 성공하는 빈도에는 큰 편차가 존재한다. 동일 대통령이라고 해도 시기별로 그리고 정치상황, 의제의 성격 등에 따라 의회의 대응방식은 상이해진다. 대통령-의회 관계에 관한 논의들은 어느 상황에서 어떠한 요인에 의해 대통령이 선호하는 안건이 수월하게 의회의 동의를 얻는지를 중심으로 두 기관 간 관계의 동인(動因)을 밝혀왔다(Leloup and Shull, 1999).

한편 정책결정과정이나 임명과정을 조망한 논의들은 대통령제를 표방하는 미국이 의원 내각제를 채택한 다른 민주주의 국가와 달리 정당의 영향력이 약하다고 보았다(Bond and Fleisher, 1990; Edwards, 1989). 규율이 약한 정당들과 이로 인한 분권화된 의사결정 시스템에 기반 하기 때문에 정당 간 대립양상은 약하다고 본 것이다. 따라서 대통령이 정책 리더십을 발휘하여 개별 의원들을 상대로 어떠한 정책연합을 어떻게 구

축하는지가 그의 성공을 좌우한다고 보았다(Krehibiel, 1998). 그러나 Clinton 정부를 기점으로 정치 양극화가 심화되면서(Andres and Griffin, 2013: 41; Bond and Fleisher, 2000: 9) 이러한 시각에 변화가 나타나고 있다. 정치가 양극화된 환경에서 대통령-의회 관계는 행정부와 입법부 간의 견제보다 대통령 및 그의 당파적 동료들과 반대당의 대립양상으로 설명될 유인이 크다.

이 절에서는 임명과정에서 대통령과 의회의 상호작용을 논의하기에 앞서, 양당정치의 양극화 상황에서 대통령의 선택에 대한 의회의 대응양상을 결정하는 요인들에 대한 거시적 논의들을 정리하고자 한다.

1. 대통령의 선택과 의회의 대응

1) 대통령 중심적 시각의 변화

Neustadt(1960)의 연구를 시작으로 많은 학자들이 의회와의 갈등을 극복할 수 있게 하는 대통령의 자원에 초점을 맞추어 행정부와 의회 관계를 설명해 왔다(Bond and Fleisher, 2000: 23-29; Light, 2000: 34-67). 예를 들어, 대통령의 강력한 자원인 ‘대중 지지도’는 대통령의 의제에 대한 의회의 대응을 예측하는 논의에서 항상 중요하게 다룬 설명변수이다. 의원들은 대중적인 선호에 대한 반응으로 선출되는 대리인이기 때문에 대통령에 대한 대중 지지도는 그의 정책 의제에 대한 의회의 입장을 결정하는데 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 의원들은 재선에 대한 열망 때문에 대통령의 지지도에 반응하여 대통령 의제를 받아들일 것인지를 결정한다. 많은 의원들은 자신을 선거구의 여론을 반영하는 대표자로서 지역주민들의 의사를 입법과정에 반영하는 것이 자신의 역할이라고 믿는다(Edwards, 1980). 따라서 개인적 선호와 거리가 먼 의제라도 선거구 여론이 지지하는 대통령의 의제는 찬성하는 경향이 강하다(Davidson, 1960:

118-119). 특히 의원들의 핵심 동기가 재선(reelection)이라는 점(Fenno, 1980)을 고려하면, 선거에 가까운 시기일수록 대통령의 대중지지도 수준이 대통령에 대한 의회의 지지에 영향을 미칠 것이라고 예상할 수 있다. 더불어 대통령의 인기가 높을수록 입법과정 혹은 인준과정에 대한 대중의 관심이 높아지기 때문에 의회는 더욱 조심스러울 수밖에 없다(Collier and Sullivan, 1995). 대통령이 집권 초 일명 허니문 기간 동안 선거권을 가진다는 논의(Light, 1990; Neustadt, 1960; Shull, 1999) 역시 이러한 논리와 맥락과 상통한다.

이 외에도 대통령 중심적 시각에서 대통령-의회 관계를 논의한 연구들은 리더십과 같은 대통령의 개인적 자질을 강조해왔다. Neustadt에 의하면 대통령의 성공은 그의 설득, 흥정 그리고 협상 능력에 달려있다(Neustadt, 1973: 136). 대통령이 어떤 인물이었고, 무엇을 하고자했으며 어떠한 수단과 방법을 동원하여 자신의 의제를 실현시키고자 했는지에 따라 그의 성과가 달라진다는 것이다. 미국 정당은 약하고 규율이 잡히지 않았기 때문에, 의회에서 대통령의 선호에 대한 지지는 대통령의 정치력(Kellerman, 1984) 그리고 대중의 지지를 얻는 능력(Neustadt, 1960; Edwards, 1980, 1983; Lowi, 1985; Kernell, 1986)의 함수라고 본 것이다(Bond and Fleisher, 1999 재인용).

하지만 최근에는 이러한 설명이 갖는 한계를 인식하면서 의회 중심적 설명 혹은 두 기관의 상호작용 방식에 대한 논의가 많아지고 있다(Mezey, 1989; Aldrich and Rohde, 2000; Sinclair, 2000; Leloup and Shull, 1999). 대통령의 자원 및 능력과 상관없이 의회를 구성하고 있는 의원들의 특성과 그들의 선호체계에 따라 그의 의제가 현실화될 수 있을지 여부가 달라진다고 보는 것이다. 지난 선거를 통해 대통령과 유사한 선호체계 혹은 이해관계를 갖는 의원들을 중심으로 의회가 구성되었다면, 대통령은 보다 수월하게 성과를 기대할 수 있다. 하지만 반대로 의회 대부분의 구성원들이 대통령과 다른 선호를 가진다면 그는 더 많은 반대에

직면할 수밖에 없다. 그리고 이러한 상황 하에서 대통령 개인의 협상 능력만으로는 입법 혹은 임명 성과를 확연하게 변화시키기 어렵다(Aldrich and Rhode, 2000).

1990년대 이후 문헌들은 일관되게 대통령의 영향력이 감소해왔으며, 의회가 더 이상 외교 정책에서조차 대통령에 협조적이지 않다고 주장한다(Peterson, 1994; Korb and Rothman, 2013; 최명·백창재, 2000: 241). 정책과정 중 주요 의사결정이 일어나는 초기 세 단계 즉, 의제설정, 정책형성, 수용과정에서(Anderson, 1975; Shull and Gleiber, 1994) 두 기관 중 어느 누구도 지배적인 영향력을 행사하지는 못한다는 것이다. Edwards(1989), Bond와 Fleisher(1990) 등은 실증자료를 바탕으로 의회 중 심적 요인들이 대통령 특성보다 대통령 의제에 대한 입법부의 지지 수준을 예측하는 데 훨씬 설명력이 높다고 주장한다(Brady and Volden, 1998). 이러한 논의의 발전으로 최근에는 대통령과 의회가 동등한 관계에서 협력하는 입장에 있다는 시각(Tandem Institution Approach)이 주를 이룬다. 두 기관이 동등한 입장에서 정책결정과정에 참여한다면 대통령 선호(preference)에 대한 의회의 대응은 정당과 이데올로기, 의회의 구조적 특성과 상황적 맥락으로서 선거주기, 대통령 임기와 자원, 의제의 특성 등에 의해 달라질 것으로 예상된다(Bond and Fleisher, 1999; Shull, 2000; Sinclair, 2013).

2) 정당과 이데올로기의 상호작용

두 기관 간 관계 양식과 대통령 선호안의 성공률은 정책안이나 임명안을 놓고 상호작용을 할 당시 의회라는 제도를 구성하는 구성원의 특성과 그 비율이 어떠한지에 따라 달라진다(Bond and Fleisher, 2000).

의회 내 정당의 구성이나 비율이 대통령의 입법 및 인준성가에 중요한 요인이라는 점은 다수의 이론과 실증분석을 통해 밝혀진 사실이다

(Maltinek, Kemper, and Winkle, 2002; King and Riddleserger, 2013.) 대통령과 의회 관계에 대한 선행연구들은 의회 내 여당 의원들은 야당 의원보다 대통령의 정책 선호를 지지하는 경향이 있다는 것을 밝혀왔다(Edwards, 1984: 180-84). ‘의회를 회유하고 표를 살 수 있지만, 결국 지지 기반이 될 정당이 미약하면 거의 희망이 없다고 봐야한다’는 Johnson 대통령 보좌관의 답변이 이를 잘 말해준다(Light 1983: 27). 의회 내에서 여당 의원들은 대통령의 정책 연합을 구축하는 기반이 된다. 따라서 여당이 다수당을 차지한 경우 각 상임위원회 내에 대통령을 지지하는 세력이 많을 확률이 높고, 상임위원장 역시 동일 정당 출신이 될 확률이 높기 때문에 대통령은 비교적 유리한 위치에서 집무를 시작할 수 있다.

미국은 우리나라와 달리 의원의 자율성이 높다고 하지만, 그럼에도 불구하고 여당의원들은 상대적으로 대통령 정책을 지지하는 경향이 강하다. 첫째, 대통령과 여당 의원들은 같은 유사한 정치적 지지기반을 가지고 때문에 정책 선호의 범위가 유사하고 이는 입법안의 선호를 공유하는 행태로 나타난다(Rohde, 1991; Sinclair, 1995). 둘째, 여당 의원들은 대통령이 자신들의 지도자로서 성공할 수 있도록 도우려는 유인을 갖는다. 유권자들은 대통령이 얼마나 성공적으로 임무를 수행했는지 여부를 바탕으로 여당을 평가하며, 이는 여당 의원들에게 투표할지를 결정하는데 강한 영향을 미친다. 따라서 재선을 고려하는 여당 의원이라면 자신들의 성과만큼이나 대통령의 그것을 위해 움직여야 한다(Thurber, 2005). 셋째, 여당 의원들은 심리적으로 자신들의 정치적 상징체라고 할 수 있는 대통령에 애착을 형성하는 경향이 있다. 대통령과 여당의원들은 정치적 가족과 같다는 것이다. 여당 의원들은 전형적으로 그들의 정당과 정당 리더에 대한 개인적인 충성심 혹은 감정적인 책무성을 가진다(Edwards, 1984: 184-185). 물론 미국의 정당은 굉장히 다양한 성향을 갖는 의원들로 구성되며 분권화되어 있어 의제에 따라 대통령과 여당 간의 의견불일

치도 빈번하게 나타난다. 그러나 여당 내에서의 갈등은 야당과의 갈등만큼 강하지 않다. Neustadt(1960)은 “가죽끼리 일어나는 흥정은 경쟁 집단 구성원들과의 흥정과 질적으로 상이하다”고 표현하기도 했다. 마지막으로, 대통령은 지역개발과 같은 분배정책의 내용을 결정할 수 있고, 정당의 선거 자원을 통제할 수 있는 힘이 있다. 따라서 자신에게 충성하는 구성원에게는 보상하고 그렇지 않은 의원은 처벌하는데 이러한 자원을 이용할 수 있다. 현실적으로 대통령이 자신에게 동조적이지 않은 의원을 처벌하는 것은 한계가 있기 때문에⁹⁾ 의원들에게 호의적 행태를 취함으로써 지지기반을 마련하고자 한다. 의원들에게 호의를 베푸는 것은 최소한 몇몇 핵심 이슈에 관해 지지도를 높일 수 있는 친밀도를 만들어 낼 수 있으며, 소수의 의원들은 이러한 활동에서 영향을 받을 수도 있다. 따라서 정당은 의회 구성원들과 대통령 간의 관계의 주요 변수가 된다(Bond and Flesher, 1999).

한편 이데올로기는 의회 내에서 대통령에 대한 지지 기반이 되는 변수이자 대통령과 의회를 잇는 핵심 매개변수로 간주되어 왔다(Larry, 1987; Mezey, 1989). 이데올로기는 공유하는 가치관의 문제이자 의회에서의 본회의 표결에 핵심 영향요인이다. 따라서 대통령과 유사한 이데올로기를 가진 의원들, 그렇기 때문에 그의 정책 선호를 공유할 가능성이 높은 이데올로기를 지닌 의원들의 권한이나 행태가 중요한 변수가 되는 것이다(Ansolabehere, 2001; Rocca et al., 2009; Wright, 1989). 물론 정당과 이데올로기는 상관성이 높다. 하지만 우리나라에 비해 미국은 각 정당 내 이념성향이 다양한 의원들이 있기 때문에, 일부 의원은 정당 주류와 다른 정책 선호를 가질 수 있다. 따라서 대부분 갈등적인 이슈에 대해서 대통령은 야당에서 주류의 의견과 거리가 있는 구성원들의 지지를 이끌어내고자 한다(Cox and McCubbins, 1993; Wilson and Diulio, 2001).

의회 표결에 이데올로기가 미치는 영향력은 명백하다. Kingdon(1981)은

의회의 대다수 의원들이 이데올로기는 그들의 결정을 구조화하는데 중요한 암시요인이 된다고 주장한다. 실제 의원들의 투표 행태를 장기간 추적해보면 의회 내에서 자신의 지위가 변하거나 새로운 선거구 확정 방식으로 유권자 집단이 달라져도 의원의 이념적 일관성은 유지되며 이에 따라 표결선택이 이루어지는 것을 확인할 수 있다(Pool and Rosenthal, 1991).

물론 이들의 이데올로기적 선호와 대통령 의제에 대한 지지 간에는 지역 유권자의 선호라는 변수가 영향을 미칠 수도 있다. 선거구의 이데올로기적인 선호와 모순되는 표결을 한 의원들은 재선에 패배하는 경향이 있기 때문이다(Johannes and McAdams, 1981). 하지만 현실에서는 의원 개인의 이념과 선거구 선호 사이에 간극이 있어 의원들이 자신의 선호를 바꾸어야 하는 일이 거의 일어나지 않는다(Sinclair, 2000; Sonclair, 1981; Wilson and Diulio, 2001).

이와 같이 이데올로기는 의원들의 결정에 영향을 미치기 때문에, 대통령과 의회의 관계를 매개하는 주요 요소이다. 실증연구들은 대통령과 의회 구성원 간 이데올로기적인 갈등은 대통령에 대한 지지도 하락을 조장하며, 이러한 이데올로기적 간극이 커질수록 대통령은 양당에서 유사한 수준으로 지지를 잃는 경향이 있다(Bond and Fleisher, 1980)고 주장한다. 최근 당파적 갈등이 심해지고 있다는 평가와 정당을 중심으로 한 연합이 강화되면서 이러한 시각에 변화가 일어나고 있다. 최근 학자들의 시각을 종합해보면 대통령에 대한 의회의 지지는 상임위원회 중심의 구조에 의해 제약을 받는 상황 내에서 의원의 정당과 이데올로기적 정향성의 상호작용에 의해 결정되며, 여기에 상황적 맥락변수와 의제의 특성이 영향을 미친다(Bond and Fleisher, 1999).

이러한 논의의 연장선상에서 실제 대통령이 제시하는 안건이 의회에서 통과될 확률은 다음과 같은 두 가지 관점에서 생각해볼 수 있다(Bond and Fleisher, 2000). 먼저, 대통령은 여당 세력으로부터 최대한의 지지를

야당 세력에서 최소한의 지지를 받을 것이라고 예상할 수 있다. 그리고 각 정당의 주류와 다른 이념 성향을 갖는 의원들의 지지 수준은 이 사이에 존재할 것이다. 일반적으로 주류와 다른 성향의 의원보다는 정당지도부가 구성원들에게 미치는 영향력이 크다. 미국 의회의 정당과 정당 지도부가 다른 의회들보다 비교적 약한 것은 사실이지만, 공식적인 정당조직과 선출직 대표(당 대표)를 가지기 때문에 상대적으로 이것이 없는 소수 의원들의 연합보다는 다른 의원들의 행태에 훨씬 더 강한 영향력을 미칠 것이기 때문이다. 둘째, 정당의 통일성 정도가 미치는 영향력을 생각해야 한다. 미국의 정당 내 통일성은 낮다는 평가가 지배적이었지만(Repley, 1983), 최근 미국 의회의 입법 과정을 보면 정당 내 단일성이 상당히 강하며, 실제 정당투표의 경향성과 빈도 역시 급속하게 증가해왔다(CQ Roll Call, 2013.10.12.). 이러한 정당 단일성의 변화는 대통령과 의회의 관계변화에 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다.

3) 의회의 구조적 제약

정당과 이데올로기의 교차적 영향력은 의회의 구조적 제약 하에서 일어난다. 미국 의회의 가장 중요한 제도적 특성은 정당 내에서 선출된 지도자(정당 대표)와, 상임위원회 내에서 선수와 연장자 순에 근거하여 상임위원장이 선정되는 시스템이다(Mesey, 1989; Mackenzie, 2001).

야당대표, 상임위원장과 같은 의회 지도자들은 대통령과 의회 관계에 최소한 두 가지 이유에 있어서 중대한 영향을 미친다고 볼 수 있다(Bond and Fleisher, 2000; Thurber, 2005). 첫째, 의회 지도자들은 대통령과 의회 간 의사소통이 이루어지는 근본적인 연결고리가 된다. 정당과 상임위원회 수뇌부들은 대통령의 선호를 의회에 전하고 반대로 대통령에게 의회의 의견을 표명하는 역할을 한다. 또한 정당대표들과 상임위원회 의장들은 대통령 정책 선호, 그리고 그가 제시하는 의제의 운명을 결정한다.

일례로 Kennedy와 Johnson 대통령 시기 의료정책안은 예상치 못한 난관에 부딪혀 1965년까지 연기되었는데 이는 상임위원장이었던 Mills의 반대 때문이었다. 행정부는 결국 이 입법안의 추진을 포기하기로 결정했다. Mills가 그의 영향력으로 그들의 법안이 통과되지 못하도록 할 가능성이 높다고 판단했기 때문이다(Steinmo and Watts, 1995). 이 정도의 영향력을 갖는 상임위원장이 많은 것은 아니지만, 대통령의 제안에 대한 상임위 지도부의 결정은 대통령의 성과에 핵심 요인이다.

둘째, 의회 지도부는 대통령보다 의원들의 행태에 영향을 미칠 수 있는 권한이 훨씬 크다. 그들은 의원들의 입법 상정을 지원하거나 저지할 수 있으며, 특정 위원회에 배정하는 데 있어서 보상 혹은 처벌할 수 있다. 법안 발의와 입법화, 상임위원회 활동은 모두 의원들의 경력에 직접적인 영향을 미치는 것들이기 때문에, 의원은 이를 결정할 수 있는 지도부의 의사를 무시하기 어렵다. 상임위원회 의장들은 자신을 도운 의원이 권력과 재량이 많은 위원회에 배정될 수 있게 할 수 있지만 대통령에게는 이러한 힘이 없다(Bond and Fleisher, 2000: 39-42).

그러므로 의회 지도부의 입장과 대통령 선호와의 거리, 혹은 이들의 대통령 정책지지도 등과 대통령 성과 간의 관계를 분석하는 것이 필요하다. 일반적으로 대통령의 선호안은 의회 리더들의 지지를 받을 때 수월하게 처리되며, 따라서 대통령의 입법 혹은 임명 성과 역시 의회 리더들이 그들의 입장을 지지할 때 보다 높아진다(Kruts and Peake, 2011).

4) 상황적 맥락

당시 의회와 대통령 간의 관계 그리고 양 정당의 관계를 둘러싼 전반적 분위기 역시 대통령의 성과를 결정하는 주요 요인이다(Leloup and Shull, 1999; Shull and Shaw, 1999). 입법 교착이 심하고 두 기관 간 갈등이 표면화되어 있는 경우, 의회는 해당 입법안뿐만 아니라 해당 시기에

대통령이 제시하는 다른 의안이나 임명안에 대해서도 무조건적인 반대의사를 표명할 가능성이 높다. 특히 임명안의 경우에는 이러한 상황에서 다른 법안보다 더욱 반대할 유인이 강하다. 대통령 정책에 대한 지지가 낮고, 대통령의 법안에 대해 반발하고 있는 상황이라면 임명안을 좌절시키는 것은 그의 정책선택이 효율적으로 추진되는 것을 막기 위한 좋은 방법이기 때문이다. 뿐만 아니라 이는 소위 ‘인질잡기’ 효과도 지닌다. 임명안에 대한 인준을 담보로 의회 구성원들이 원하지 않거나 혹은 대통령이 추진하기를 강력히 원하는 정책을 거래할 수 있기 때문이다 (Green, 2002; Binder and Maltzman, 2008).

5) 정책의제의 특성

정책의 특성과 의제의 성격 역시 대통령 법안 혹은 임명안에 대한 의회의 행태를 변화시킬 수 있는 핵심 요소이다. 의제의 성격은 해당 이슈가 사회적으로 얼마나 주목을 받는 주제인가와 관련되는 현저성의 정도를 의미한다. 또한 최근 미국 의회의 표결과 같은 입법과정을 실증분석한 연구들의 대다수는 법률안의 특성이나 법안이 내포하는 정책의 유형에 따라 의원들의 행태가 달라진다는 것을 밝혀왔다(Wilcox and Clausen, 1991; Ansolabehere et al., 2001).

이 때 정책의 유형은 여러 가지 방법으로 범주화될 수 있다. 그 중 가장 많이 언급되는 개념적 범주화는 정책을 사회복지, 농업, 보건의료와 같은 국내 정책(Domestic Policy)과 외교안보 정책으로 나누는 것이다. 대통령의 성과는 외교정책 그리고 안보정책 이슈에서 높게 나타날 것으로 예상되는데, 대통령이 이 문제에 있어서는 훨씬 더 많은 권위와 정보를 가지기 때문에 의원들은 이에 대한 대통령 의제에 대해서는 보다 우호적이고 낮은 당파성을 보이는 경향이 있기 때문이다(DeRouen and Lanoue, 2013; Leloup and Shull, 1999; Shull and Shaw, 1999).

2. 정치 양극화와 대통령 의회 관계

정치학자들은 100여 년의 공백기 후 양극화가 다시 출현했으며 지난 20년 간 미국 정치는 양분된 당파 간 정쟁으로 설명할 수 있다고 본다. 정당 내 의원들 간 이데올로기적 일치성이 높아진 가운데 민주당은 더욱 진보적이고 공화당은 더 보수적이 되었다는 것이다(Andres and Griffin, 2013: 41). 근래 대통령-의회 간의 관계를 이해하기 위해서는 이와 같은 당파적 양극화 환경 하에 두 기관이 어떻게 협력 혹은 대립하는지를 설명해야 한다.

대통령과 의회 간 크고 작은 충돌은 의회 초기부터 있어왔다. 하지만 이 시기 갈등이 두 권력기관 간의 대립이었다면 정당정치의 출현과 양극화, 그리고 당파성에 기초한 이익집단들의 등장으로 인해 최근 대통령과 의회의 관계 역시 당파성에 기초한다(Bond and Fleisher, 2000). 이러한 상황에서 대통령은 한 쪽만 일관되게 지지하면서 보다 공격적으로 나가는 편을 선택하기 쉽다. 정당의 영향력이 약하고 분권화된 의사결정 시스템으로 묘사되던 이전 시기와 달리 대통령이 여당 의원들과 강력한 정책연합을 구축하면서 그들의 대리인으로서 활동할 가능성이 높다는 것이다. 실제 지난 20년 간 공화당과 민주당 대통령 모두 자신의 정당을 옹호하면서 상대방을 비난하는 입장을 취해왔다. G. H. W. Bush 대통령은 취임 시 다수당(major party)이던 야당의원들에게 초당파적으로 함께 일하자고 손을 내밀었던 반면, Obama 대통령은 공화당 대표에게 ‘선거는 중요한 문제이며 나는 거기서 승리했다’고 공표한 일례 역시 이러한 변화를 말해준다. 뿐만 아니라 백악관에서 열린던 초당파적인 의회 지도자와 대통령의 회의 역시 지난 20년 간 급격히 감소해왔다. 소속 정당을 초월하여 같은 방에 둘러앉아 토의하던 예전의 모습은 대중매체를 이용해 상대방에 대해 적대적인 의견을 표명하는 모습으로 바뀌었다(Andres and Griffin, 2013).

최근 많은 학자들(Aldrich and Rohde, 2000; Fleisher and Bond, 2000; Sinclair, 2000)이 조건적 정당정부 이론(theory of conditional party government)이라는 이름 아래 정당이 대통령-의회 관계에서 결정적 역할을 수행한다는 연구결과를 내고 있는 것(임성호, 2002) 역시 이러한 변화에 기초한다. 이 이론에 의하면 정당의 상대적인 영향력은 동일 정당 내 의원들의 선호(preference)가 유사하면서 반대당과는 양극화될수록 강해진다. 조건부 정당 정부의 ‘조건’은 바로 정당 내 동질성과 정당 간 양극화를 일컫는다. 그런데 미국 정치는 1980년대 중반 이후부터 이러한 조건이 충족되기 시작했다. 민주당과 공화당 의원들의 표결 기록은 점차 더 양극화되어 온 반면 정당 내 의원들 간 선호 차이는 감소했다(Fleisher and Bond, 2000; Ornstein, Mann, and Malbon, 1998; Rohde, 1991; Jacobson, 2000). 이러한 상황 하에서는 제도와 권한을 더 많이 갖는 다수당이 정책결정과정에서 우위를 점하며 의원들은 정당 수뇌부에게 더 많은 권한을 위임하려 한다(Rohde, 1991). 따라서 양극화된 정치 세계는 대통령이 다수당의 수뇌부들에게 의존적이 되었다는 말과 같다. 대통령은 원내 정당 지도부를 선택할 역할과 권한이 없는 반면, 이들의 결정은 대통령의 입법 혹은 인준 성공에 핵심 변수가 될 수 있기 때문이다(Sinclair, 2013).

한편 이러한 상황에서는 대통령과 의회의 협상과 흥정이 어려워진다. 각 정당 내에서 주류와 거리가 있는 이념 성향을 가진 의원들(민주당 내 보수 세력과 공화당 내 진보세력)이 극소수에 불과하며 이들이 의원들의 결정에 영향을 미칠 수 있는 가능성이 적어지기 때문이다. 따라서 정당 내에서 다양한 이해관계를 수용하기 위해 양보하고 협상할 필요성은 적어지고, 다수당이 소수당과 협상하고 양보할 유인은 더욱 적어진다. 더 볼어 다수당 수뇌부는 그들의 자원과 권한을 자신의 정당 선호에 맞게 그리고 소수당의 선호는 반영되지 않는 법안의 제도화에 할당하고자 한다(Aldrich and Rohde, 2000; Sinclair, 2013).

물론 대통령의 선호 안에 대한 의회의 대응방식을 논의하기 위해서는 영향력을 갖는 의회의 다수당이 여당인지 야당인지도 반드시 고려해야 한다. 정당정부의 조건이 갖춰진 상황에서 의회 다수당이 야당이라면 대통령의 입법 성공은 더욱 어려워진다. 반면 다수당이 여당이라면 대통령과 여당원이 강력한 연합을 구축하면서 야당의 선호와는 반대되는 안건들의 법제화를 강력하게 추진할 수 있다. 두 경우 대통령과 의회의 관계는 상이하게 나타날 것이며, 입법과정을 둘러싼 이 양상은 임명과정에도 영향을 미칠 것이다. 조건부 정당정부론자들의 주장처럼 다수당 대표가 입법과정에 초점을 둔다면, 소수당에서는 대통령과 의회가 권력을 공유하는 또 다른 영역 즉 임명과정을 제 2의 정쟁의 장으로 활용할 유인이 생기기 때문이다.

제 2절 고위공직자 임명과정

1. 임명과정에 관한 경쟁이론

행정부 고위공직자 임명과정에 대해서는 상호 대립되는 논의가 존재한다. 오랜 기간 행정부 공직자 임명은 대통령이 항상 우위를 점하며, 의회는 대부분 대통령이 선호하는 후보자를 해당 직책에 앉히도록 용인하는 것으로 이해되어 왔다. 관련 문헌들은 상원이 특히 행정부의 조직 구성을 위한 대통령의 임명을 가장 존중한다고 주장한다(Fenno, 1959; Fisher, 1991; Harris, 1953). 대법관을 비롯한 판사 임명에서는 후보자의 이데올로기적인 문제를 근거로 상원이 인준 거부하는 것 통용되는 규범이 된 반면(Moe, 1987), 행정부 기관장에 대해서는 이데올로기나 당파적 고려가 임명 거부를 위한 정당한 근거가 되지 않는다. 상원은 임명을 거부하기 위해 후보자의 자격요건이나 과거 범법행위 등을 근거를 만들어 설명해야만 한다(Krutz, Fleisher, and Bond, 1998; Nookan and Sala, 2000). 대통령 임명과정에는 입법과정과 달리 ‘성공 추정 의 원리’ 하에 관계자들이 의사결정을 하고 특정 행태를 나타낸다는 논의(Krutz, Fleisher, and Bond, 1998) 역시 이러한 시각에서 나온 것이다. 해당 안건은 특별한 사유가 있지 않은 이상 성공할 것이라고 예측하기 때문에, 임명안을 반대하는 집단에서는 사생활 의혹 등을 내세워 갈등을 확산시키는 방법으로 임명을 방해하고자 한다는 것이다. 행정부 고위공직자 임명안에 대한 인준 실패율이 매우 낮다는 사실은 이러한 논의를 뒷받침하는 근거 자료가 되어왔다.

임명과정에서는 항상 대통령의 영향력이 지배적이라는 시각에는 다음과 같은 논거가 존재한다. 단일 행위자인 대통령은 자신의 선호에 근거하여 결정할 수 있지만 상원에서는 매 순간 집단행동의 문제가 나타날 수밖에 없다(Lewis, 2003). 더불어 여러 명의 구성원들이 하나의 행위자

로서 어떠한 조치를 취하기 위해서는 상이한 선호를 조정하고 내부 결정을 하는 데 시간이 필요하다. 무엇보다도 대통령은 임명과정에서 상원과 갈등이 발생할 때 대중에게 호소할 수 있는 힘이 있다(Kernell, 1997; Homles, 2007). 대통령은 임명후보자가 지지를 얻도록 대중을 설득할 수 있고 이를 통해 우호적인 여론이 강하게 형성되면 상원에서도 이를 반대하기 어려워진다.

그러나 일부 학자들은 상원의원들은 임명과정에서 대통령을 통제하는 그들의 권력을 강화하려 노력해왔으며, 이들의 인준 없이는 임명을 할 수 없기 때문에 오히려 의회가 임명과정을 지배한다고 주장한다(Sollenberger, 2008). 상원 존중 의례를 만든 것은 권력을 잡기 위한 초기의 사례라고 할 수 있다. 또한 20세기 후반부터 의회는 스스로에게 권한을 부여하여 임명후보자 검증을 위한 인력을 확대함과 동시에 백악관의 자료에 의존하는 데서 벗어나 후보자에 관한 독립적인 조사를 수행하기 시작했다. 인사청문회 숫자 역시 확대하였고, 상원인준을 받아야 하는 직위 역시 증가하려 노력해왔다(Leof, 2001). McCarty와 Razaghian(1999)은 상원이 스스로 제정한 규칙들에 대해 ‘임명에 반대하는 이들에게 상원 전체의 의사에 상관없이도 임명을 좌절시킬 수 있도록 힘을 주는 규정’이라고 평가하기도 한다.

더불어 대통령 존중 규범이 존재한다는 주장의 근거가 되어온 인준율은 상원 본회의 투표결과에 의존한다. 대부분의 실증연구들이 본회의 투표결과만을 인준과정의 결과로 간주했기 때문이다(King and Riddlesperger, 1996). 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 대부분 실패한 임명은 본회의 투표장까지 올라가지 못하는 경우가 대다수이다(Bond, Fleisher, and Krutz, 2002, 2006). 사실상 본회의 투표는 대통령이나 임명후보자를 지지한다는 신호를 보내는 수단으로 이용하며, 상징적인 임명에 대해 관심을 모으기 위해 진행시키는 경향이 강하다(Ostrander, 2013).

대통령과 의회가 임명과정에 참여하는 핵심 기관이라는 점을 감안하면, 이들의 선호를 반영하는 임명후보자가 중요한 문제가 된다. 대통령과 상원 의회는 정책과정과 마찬가지로 고유의 선호(preference)를 갖는다. 대통령과 그의 소속정당이 유사한 선호체계를 지닌다는 점을 감안하면, 소속정당이 상원을 지배할 때 자신의 선호에 가까운 사람을 임명하는 것이 수월해진다. 그러나 대통령과 선호가 상이한 야당이 다수당인 경우 그가 자신의 선호대로 선택한 인물일수록 상원의 선호와는 거리가 멀 것이기 때문에 인준을 받기 어렵다. 물론 야당이 소수당이라고 해도 여러 의회 전술을 이용하여 인준을 지연시키거나, 인준지연으로 인한 인준 실패를 만들 수 있기 때문에 제약이 사라지는 것은 아니다. 따라서 대통령은 상원의 인준 동의에 대한 결정을 염두에 두면서 후보자를 선택할 수밖에 없다.

이러한 논의에 의하면 상원은 대통령의 의사를 존중하는 기관이 아니라 대통령의 후보자 선택을 제약하는 기관이다. 인준에 성공하기 위해서 대통령은 상원의원들은 평균적인 선호를 반영하는 후보자를 선택해야 한다(Calvert, McCubbins, and Weingast, 1989; Moraski and Shipan, 1999). 나아가 소수의 의원들이 극도의 인준지연을 통해 임명을 실패하게 만들 수 있다는 점을 감안하면, 대통령은 이러한 반대세력들의 선호 또한 무시할 수 없다.

대통령이 선취권을 가지기는 하나 궁극적으로 어떤 인물을 어떤 직책에 임명할지는 대통령과 의회가 공유하는 권한이다. 따라서 임명과정은 어느 한 쪽도 전적으로 지배적이지 않으며, 이 과정은 두 권력기관이 자신이 갖는 권한의 비교우위에 의존하면서 흥정과 협상을 통해 협의점을 찾는 과정이라고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 이루어진 실증연구들은 인준이 이루어지는 상황, 후보자의 특성 그리고 대통령과 의회가 갖는 자원(resource)이 피임명자 선택과 결과에 얼마나 영향을 미치는지에 초점을 맞추어왔다.

2. 행정부 임명과정의 모순과 전략적 인준지연

1) 인준지연의 의미

법관 임명과 비교하여 행정부 임명은 인준성공률이 상당히 높기 때문에 연구자들의 관심을 받지 못했었다. 그런데 행정부 임명을 다룬 주요 문헌들을 보면 임명과정의 모순을 찾을 수 있다. 먼저 임명과정의 특징은 대통령이 제시하는 안건의 약 88% 이상이 인준에 성공한다는 것으로, 입법안의 성공률과는 상당한 차이가 있다(Bond, Flesisher, and Krutz, 2009). 그런데 이 중 대부분이, 그 임명안이 최종적으로 성공하는 경우에도 인준을 받기 전 극도의 지연상황에 직면한다(Bond, Fleisher, and Krutz, 2009; McCarty and Razaghian, 1999; Millhiser, 2010; Nixon, 2001; O'Connell, 2009).

여기서 ‘지연’은 상당히 주관적인 개념이다. ‘무슨 일을 더디게 끌어 시간을 늦춤’이라는 사전적 의미를 지니는 단어로 ‘소요되는 시간’과 ‘의도적으로 일어난다’는 의미를 내포한다. 사실상 인준의 지연은 각 임명안이 상원에 접수된 후 인준결과가 나오기까지 처리기간으로 측정된다.

인준지연 상황은 두 가지 차원에서 생각해볼 수 있다. 우선적으로 인준처리에 소요된 평균시간을 기준으로 지연상황을 정의할 수 있다. 인준처리기간이 평균기한과 최소기한 등을 고려할 때 적절하다고 볼 수 있는 수준을 넘어섰을 때 지연이 일어났다고 보는 것이다. 혹은 공식적으로 인준을 보류(Hold)하거나 본회의에 상정될 수 없도록 추가 토론을 지속적으로 실시하는 경우, 혹은 의사일정표에서 연속적으로 누락시키는 경우 인준지연이 일어났다고 할 수 있다.

이러한 인준지연 현상에 대해 상원 의회의 업무 과부하 혹은 까다로워진 후보자 검증절차를 원인으로 해석할 수도 있다. 30년 전과 비교하여

인준에 소요되는 시간이 전반적으로 증가한 데는 다양한 이유가 존재한다. 먼저 미국은 우리나라와 달리 공직자가 특별히 인기 있는 직업군은 아니다. 급료가 사기업보다 현저히 낮으면서 업무량은 상당한 데 비해 사회적 위신은 상대적으로 높지 않기 때문이다. 따라서 정치적 피임명자들이 임기 중에 기회가 닿는 대로 사기업으로 진출하는 경우가 많다. 피임명공무원들의 잔류 수준이 감소한다는 것은 새로 임명하고 인준해야 할 숫자가 늘어난다는 것을 의미한다. 이와 동시에 그동안 대통령은 정치적 임명이 가능한 직위를 늘려왔고, 의회는 상원의 인준이 요구되는 직책의 종류와 숫자를 증가시켜왔다(Lewis, 2008). 이러한 현상은 결과적으로 상원의 업무과다로 인한 인준지연을 유발했다고 볼 수 있다.

뿐만 아니라, 인준 절차에서 최근 동향 중 하나는 후보자의 과거 스캔들에 관심이 높고 대중매체가 이에 집중한다는 것이다(Carter, 1994; Loomis, 2001; Mackenzie, 2001). 인준 과정 중에 후보자의 과거 비윤리적행위에 대한 의혹이 제기되는 경우가 있는데, 혐의의 심각성에 따라 빠르게 임명 철회되기도 하며(Krutz et al., 1998), 인사청문회 기간이 상당히 길어질 수도 있다. 관련 이익집단들과 후보자의 정책기획에 반대하는 사람들은 이러한 의혹은 집중 추궁하여 해당 임명에 반대하는 근거로 사용하고자한다. 대중매체는 이를 활용하여 새로운 기사거리를 만들어낸다. 이러한 안전에 대해서는 상원의원들도 훨씬 세밀한 배경 조사를 하고, 인사청문회에 참석하는 증인들과 제출되는 증거들의 검토를 위해 인준 소요기간 역시 길어진다.

마지막으로 단순한 정파적 고려에 의한 인준지연(Lee, 2009) 역시 위와 같은 맥락에서 생각할 수 있다. 의원들은 반대당의 이미지를 나쁘게 만들어 다음 선거에서 정치적 이익을 가질 수 있다. 인준과정 중에 마치 후보자의 윤리적 문제가 우려되는 것처럼 선전한 후 면밀한 검토를 하겠다며 보류시키면, 이는 반대당 그리고 대통령에게 잠재적으로 망신을 줄 수 있다. 때로 실제 후보자의 과거 범법 행위가 없는 것으로 밝혀지더라

도 갈등의 확산은 앞서 언급한 정치적 이익을 가져다 줄 수 있다(Krutz et al., 1998).

2) 전략적 인준지연

이러한 변화가 최근 인준기간의 급속한 증가현상의 원인이라면, 임명안 별 인준기간에는 큰 차이가 없어야 한다. 위의 경우는 모두 특별한 사례이거나 무작위적으로 일어나기 때문이다. 하지만 실제 임명안 별 소요기간을 분석해보면 편차가 상당히 크다. 더불어 이는 무작위적이지 않고 당시 대통령과 의회의 관계나 의회 구성, 직책 별로 일정한 패턴을 보이는 것을 알 수 있다.

본 연구서 수집한 자료에 의하면, Clinton부터 Obama 정부에 이르기까지 행정부처 공직자 임명안은 1일 만에 처리된 것도 있는 반면 평균 112일 이상이 소요된다. 특히 약 13%의 임명안은 450일이 지난 후에야 인준 결과를 확인할 수 있었다. 또한 약 85%의 인준안이 의사일정표에서 누락된 적이 있거나 상임위원회에서 보류 결정을 받은 것으로 보고되었다.

높은 성공률과는 대조적인 일부 임명안에 대한 극도의 지연현상은 행정부 공직자 임명에 대한 인준과정이 관례상 절차가 아닌 전쟁터라는 점을 시사한다. 더불어 대통령이 지배적인 권한을 행사한다는 논의에 대한 반증이기도 하다.

임명안 별 인준기간의 엄청난 편차와 무작위적이지 않은 분포는 인준지연이 상원 의원들의 의도적 선택과 행위로 인해 일어난다는 것을 의미한다. 그렇다면 왜 상원의원들이 결국에는 인준시킬 행정부 공직자 임명에 대해 처리를 지연시키며, 이를 위해 자신들의 시간과 역량을 투자하는가? 가장 근본적인 이유는 인준을 지연시키는 것이 대통령에 반대하는 의원들이 이익을 얻을 수 있기 때문이라고 예상할 수 있다. 전략적인 지

언의 의도와 패턴을 설명하기 위해서는 그 이익을 무엇인지를 이해하는 데서 시작해야 한다. 전략적 인준지연이 가져다주는 이익과 그에 따른 상원의원들의 행태를 밝히는 것은 보다 현실적인 고위공직자 임명과정에 대한 설명을 가능하게 하는 첫걸음이 될 것이다.

3. 행정부 고위공직자 임명과정 : 법관임명과의 비교

임명과정에서 상원의 참여는 그 인준대상에 따라 상이한 헌법적 정당성을 지닌다. 법관임명의 경우 상원의 참여는 국가 권력을 공유하는 세 개의 기관 중 선거에 의한 두 기관이 공동으로 제 3의 권력기관 구성원 임명 권한을 공유한다는 의미를 갖는다(Hugland and Lewis, 2013). 반면 행정부 관료 임명과정에서의 참여는 대통령이 선호하는 인물로 자신의 정부를 구성할 수 있는 권한을 갖되, 상원이 그의 잘못된 선택을 방지하고 견제할 수 있도록 한다는 데 근원적 목적이 있다(Harris, 1953; Gerhardt, 2001). 이러한 차이가 있기 때문에 법관 임명은 상대적으로 직접적인 인준거부 의사 표명과 반대가 더욱 빈번하다. 행정관료 임명절차는 제도의 목적이 기본 요건을 갖추지 못한 인물이 정부고위 관료가 되는 것을 방지한다는 데 있다. 따라서 후보자의 범법행위 의혹, 전문성과 관련한 자격요건 미달 등 확실한 근거가 있는 경우가 아니라면 상원의원의 반대 의사는 정당성을 잃는다. 따라서 인준에 실패하도록 하기 위해서는 반드시 후보자의 결격 사유에 대한 합리적 근거를 가지고 갈등을 확산시켜야 한다(Krutz et al., 1998). 법관의 경우도 인준에 성공할 확률이 높은 것은 사실이나 행정 관료에 비해 보다 엄격한 잣대가 적용된다. 행정부 수장인 대통령의 자신의 정부를 구성할 인물을 선택하는 것과, 제 3의 권력기관을 구성할 인물을 입법부에 제안하는 것은 다른 의미를 지니기 때문이다. 실제 1965년부터 2004년까지 법관 임명과 행정관료 임명을 비교한 자료(Bond et al., 2009)를 보면 정부부처 장관과 대통령 비

서실 인사는 인준에 실패하는 경우가 전체의 5.97%, 기타 정부 기관 관료 임명은 9.46%가 실패하는 데 반해 법관 임명의 실패는 22.06%로 세 배 가량 높다. 더불어 행정 관료 임명의 경우 극단적 이데올로기를 보이는 후보자가 극소수에 불과하고, 이것을 이유로 인준이 부결되는 사례-법무부 장관의 경우를 제외하면-는 전무하다. 대조적으로 법관 임명의 경우 후보자의 극단적 이데올로기는 의원들이 거부 의사를 표명하는 원인이자 해당 임명이 이슈화되는 이유가 된다.

이러한 법적 정당성 외에도 직책이 갖는 책임과 권한이 상이하기 때문에 임명과정에 참여하는 상원의 행태 역시 다르게 나타난다. 연방대법원 법관은 헌법적 문제를 조정하고 사회질서의 근간이 되는 쟁점에 대해 판결을 내리는 직위로서, 미국 사회의 변화를 주도하는 영향력을 가지고 있다 해도 과언이 아니다. 최근 들어 국가 정책 결정을 사법부가 판단하고 결정하는 경우가 증가하면서 이들이 정치에 미치는 영향력은 날이 갈수록 높아지고 있다(O' Brien, 1998). 그런데 옹고 그름, 바람직함에 대한 법관의 판단은 그의 정치적 신념이나 철학에 기반 한다. 따라서 대통령이 후보자를 선택할 때에도 후보자의 기본 자격요건과 더불어 이념 성향이 중요한 요인이다. 국가 권력을 공유할 핵심 기관인 사법부가 자신의 이념 성향과 유사하게 구축되도록 임명후보자를 선택할 유인이 강하다는 것이다. 역으로 생각해보면 대통령의 국정목표에 반대하는 의원들은 대통령의 이념 성향과 유사한 후보자일수록 자신들의 그것과는 거리가 있기 때문에 이 인준을 저지하고자 할 것이다. 이러한 이유에서 법관 임명 과정을 논의하는 학자들은 인준지연의 가장 명확한 인센티브를 임명후보자와 후보자에 반대하는 상원의원들의 이데올로기적인 의견 불일치에서 찾는다(Bond, Flesher, and Krutz 2002, 2006; Law and Sllum, 2006). 연구자들로 하여금 임명과정에 관심을 갖게 한 Robert Bork 임명 건 역시 후보자의 극단적 보수주의 성향이 문제가 된 사례이다(Segal, 1987; Ackerman, 1988; Freund, 1988; Cameron et al., 1990; Overby et al.,

1992; Segal et al., 1992; Ruckman, 1993).

최근 고위공직자 임명과정에 대한 연구가 대부분 비협력적 게임 모형으로 현상을 설명하고 인준결과를 예측하는 이유도 여기 있다(Cameron et al., 1990; Ruckman, 1993; Segal, 1987; Chang 2001; Hammond and Hill, 1993; Nokken and Sala, 2000; Snyder and Weingast, 2000). 관련 연구들이 연구대상으로 삼는 고위공직자가 주로 연방 법관이며, 그 임명과정은 이데올로기로 설명할 수 있는 부분이 크다. 이들은 인준절차를 고유의 선호체계를 갖는 게임 행위자인 대통령과 상원이 임명후보자를 놓고 벌이는 비협력적 게임으로 상정한다. 그리고 두 행위자 선호의 어느 지점일 때 교착상태가 일어나는지를 설명함으로써 인준지연 나아가 실패 사례의 이유를 설명한다. 이러한 연구들에서 이론의 검증을 위해 활용하는 지표는 주요 행위자들의 이념성향 점수이다. 각 행위자의 선호(Preference)를 이념 성향점수로 측정하여 계량화하는 것이다. 이러한 실증분석 결과들은 대통령, 상원, 그리고 후보자의 이념성향 차이가 인준과정에서 나타나는 분산을 충분히 설명할 수 있다는 것을 보여준다(Martinek et al., 2002; Epstein and Segal, 2005; Williams, 2008; Steigerwalt, 2010; Holmes, 2012; Holmes et al., 2012). 지방법원 및 순회법원 법관에 대한 임명은 연방법관 임명보다는 덜 논쟁적이지만 이념성향이 인준과정과 그 결과에 중요한 설명변수라는 점에서는 유사하다(Williams, 2008).

더불어 이데올로기 대립의 연장선상에서 당파적 대립의 정도와 양상 역시 차이가 있다. 법관은 크고 작은 사회 쟁점에 대해 법적 판단을 하는 직위이며 이들이 다루어야 할 문제들은 어느 특정 영역에 국한된 것들이 아니다. 따라서 임명안에 대해 찬성 혹은 반대하는 사람들의 결집은 어떠한 정책이 바람직하고 제도화되어야 하는지를 판단하는 기준이 되는 개인의 포괄적인 신념체계에 기반하여 이루어진다. 정당은 일부의 원을 제외하면 유사한 신념체계를 공유하는 의원들의 집단이라고 할 수

있으며, 그렇기 때문에 법관 임명과정은 정당 별 대립이 보다 가시화되어 나타난다.¹⁰⁾ 실제 다수의 경험적 연구들은 정당 간 이념의 양극화가 심한 시기일수록, 그리고 분점정부 상황에서 상원에 접수된 임명안일수록 인준기간이 길고 실패할 확률 역시 높아진다는 것을 보고하고 있다 (King and Riddlesperger, 1991; Segal, 1987; Ruckman, 1993; Bell, 2002b; Binder and Maltzman, 2002; Rottinghaus and Bergan, 2011). 반면 행정부 처 고위공무원의 경우 임명예정부서의 성격에 따라 피임명자가 추진하게 될 정책의 내용이 상이하다. 따라서 상원 내에서 의원 개인의 신념체계에 뿐만 아니라 정책현안과 관련한 이해관계에 따라 의원들의 의사결정 행태가 달라질 수 있다. 단순히 정당 별로 대립하기보다 임명안이 갈등관계에 있는 정책현안과 관련한 직책인지 여부, 의원이 대표하는 주(州)나 이익집단과의 관계 등에 따라 다르게 행동하며 결집하는 양상도 상이하다는 것이다. 행정 관료 임명에 관한 실증연구들이 정당 관련 변수의 영향력에 대해 상이한 결과를 제시하는 이유도 이와 관련 있다.

마지막으로 법관 임명을 설명할 때 무시할 수 없는 것이 피임명자의 출신 주(州) 상원의원의 특성과 행태이다. 행정부 임명과정에서는 사라진 ‘Blue Slip’이라는 상원 의례가 법관 임명에 대해서는 여전히 존중되기 때문이다. 임명후보자가 법사위원회에 회부되면, 위원회는 두 명의 출신 주(home-state) 상원의원의 의증을 묻는 편지를 보낸다. 이 편지를 받은 상원의원들은 이 임명안을 승인하는지 반대하는지를 용지 내 적절한 칸에 표시 한 후 법사위원회로 반송한다.¹¹⁾ 물론 인준 절차에 있어 blue slip이 얼마나 중요한지에 대해서는 논쟁의 여지가 있다. 이 관행은 법사위원회 의 공식적 규정이 아니며, 출신 주 상원의원의 반대에 얼마나 가

10) 미국은 다른 대통령제 국가와 달리 의원의 자율성이 높은 것으로 알려져 왔지만, 1990년대 후반부터는 정당 내 단합과 정당 간 대립양상이 뚜렷해지고 있다(Cox and McCubbins, 1993; Synder and Gloseclose, 2000; Smith, 2007). 법관 임명 과정역시 이 시기에는 쟁점이 되는 임명안에 대해 정당 별로 대립하는 양상을 보인다.

11) James V. Saturno, CRS Report RS21236, Blue Slipping: The Origination Clause in the House of Representatives. 참조

중치를 부여할지는 위원회 의장의 결정에 따라 달라지기 때문이다. 또한 의장이 Blue slip을 통해 청구한 의견에 대해 출신 주 두 상원의원 의견을 모두 반영할 것인지, 이 중 여당 소속 의원의 의견만 존중할 것인지를 결정하는 것 역시 의장의 고유 권한이다.

이와는 대조적으로 행정부 임명에서는 출신 주 의원의 의견이 위원회나 다른 의원들의 결정에 영향을 미치는 경우는 드물다. 하지만 위원회 의장의 결정은 중요하다. 법관 임명을 대상으로 한 연구들이 상원의 특성 변수를 실증하면서 상원의 평균 이념성향이나 대통령에게 반대하는 인물의 예측값이 인준에 미치는 영향력을 실증한 데에는 두 가지 이유가 있다. 대부분이 상원을 단일 행위자로 설정하는 게임 이론에 근거하고 있다는 것이 주된 이유이지만, 법관 임명은 모두 동일 상임위원회를 거친다는 것이 또 다른 이유이다. 반면 행정부 공무원 임명은 임명예정부서의 담당 정책영역에 따라 해당 임명안을 처리하는 상임위원회가 다르다. 예를 들어, 환경보호청(EPA) 내 직책인 경우에는 상원 접수 후 환경 및 공공사업위원회(Committee on Environment and Public Works)로 송달되고 보건복지부 내 직책은 보건·교육·노동·연금위원회(Committee on Health, Education, Labor, Pensions)에서 담당한다. 각 상임위원회는 해당 회기에 어떠한 의원들로 구성되느냐에 따라 상이한 특성을 지니며 대통령의 선호안에 대한 태도도 달라진다. 상임위원회 의장 역시 위원회 내에서 선수와 연령을 고려하여 정해지기 때문에 총 17개의 상임위원회별로, 그리고 회기 별로 상임위원회 의장의 성향 역시 모두 다르다. 이는 해당 임명안이 처리되는 상임위원회 의장 및 구성원들의 이념성향과 대통령에 대한 태도가 행정 관료의 임명안 별 인준기간의 차이를 설명하는 요인이 될 수 있다는 의미이다.

뿐만 아니라 임명안이 제출된 시기에 관련 정책을 둘러싼 상임위원회와 대통령 나아가 해당 부처의 관계도 임명과정에 영향을 미칠 수 있다. 2006년 환경보호청(EPA) 부청장으로 지명되었던 William Ludwig

Wehrum, Jr의 임명안이 좋은 예이다. 당시 Bush 대통령은 상임위원회 내 일부 의원들이 강력하게 반대하던 ‘Air and Radiation Program’을 밀어붙여 입법화하는 데 성공했다. 이후 Wehrum이 이 정책을 이끌 수장으로 지명되자, 환경 및 공공사업위원회 의원들은 공공연히 이 임명안만큼은 본 회의에 절대 올라갈 수 없도록 하겠다고 공표했다(CQ weekly, 2006.04.26.). 결국 Wehrum의 임명안은 158일 동안 의사진행방해로 상임위원회에 머물러 있다가 회기가 종료되면서 반송되어 인준 실패로 끝났다. 역사적으로 정책을 둘러싼 논쟁이 끊이지 않는 보건복지부 공직자 임명과정의 경우 이러한 사례가 빈번하다. 보건복지부 산하 ‘메디케어와 메디케이드 서비스센터(Centers for Medicare and Medicaid Services)’ 수장으로 지명된 Mark B. McClellan의 임명안을 지연시킨 이유 역시 대통령과의 정책 갈등 때문이었다. 결과적으로 이 사건은 Wehrum과 달리 인준에 성공했지만 후보자의 탁월한 경력과 비당파성에도 불구하고 인준까지 소요시간이 한 달 가량 지연되었다. 이는 해당 상임위원장이 아동건강보험을 산모에게까지 확대하는 법안을 놓고 대통령과 실랑이 중에 이 임명안을 일종의 인질(hostage)로 잡았기 때문이었다(CQ weekly, 2004.02.27.).

이러한 사례가 보여주듯이 법관 임명은 동일 상임위원회를 거치기 때문에 이에 따른 차이가 크지 않은 반면 출신 주(州) 의원의 영향력은 상대적으로 크다. 반면 행정 관료 임명은 안전이 처리되는 상임위원회의 구조적 특성, 그리고 임명안 제출시기 대통령과 상임위원회의 정책 갈등이 중요한 영향을 미친다.

4. 대통령 정책전제 동기(motivation)와 인준지연

1) 대통령 정책전제 요인

최근 들어 행정부 임명을 둘러싼 분쟁과 인준지연은 미국 사회 내 중요한 문제로 떠올랐으며, 학자들과 정치가들은 이것이 효율적인 정부의 역할과 기능 수행에 심각한 손상을 입힌다는 점을 우려해왔다(Roberts, 2014: 272-739). 공석이 발생한 후 대통령이 새로운 후보자를 지명한다는 점을 고려하면, 다른 피임명자가 인준에 성공하여 집무를 시작하기까지의 기간 즉 상원에서의 인준처리기간이 길수록 행정부 고위직이 공석으로 남는다는 의미이기 때문이다.

한편 이는 인준지연을 조장하는 상원의원들의 입장에서 행정부의 공석화(vacant office)가 그들에게 전략적 지연의 동기를 부여한다는 것으로 해석할 수 있다. 전술한 바와 같이 대통령이 행정부 수장직과 기타 고위 공직에 자신이 원하는 인물을 지명하는 권한은 그로 하여금 자신의 정책 비전을 공유하는 사람으로 행정부를 구성할 수 있도록 한다. 그리고 이들은 대통령을 대신하여 관료제를 통솔하면서 대통령이 원하는 정책을 효율적으로 집행할 수 있게 한다. 따라서 이러한 직책이 대통령 피임명자 없이 공석으로 남는다는 것은 대통령 의제에 반대하는 의원들로 하여금 효율적으로 그의 정책비전이 실현되는 것을 방해할 수 있다는 의미를 갖는다. 나아가 국가노동관계위원회와 같은 일련의 사례에서 보듯이 이는 자신이 반대하는 기관의 미션 수행을 저지할 수 있는 힘이 있다.

G. W. Bush 정부와 Obama정부에서 대통령과 야당의 관계를 분석한 법학자들(Mann and Ornstein, 2012; Roberts, 2014)이 1980년대 이후 일어난 임명방해의 원인은 대통령의 정책을 저지하고 해당 기관의 미션 달성을 방해하고자 하는 목적에 의한 것이라는 주장은 이와 일맥상통한다. 이들의 연구에 의하면 보수연합을 구축하여 자신의 정책의제를 맹목적으로

로 밀어붙인 Bush 대통령에 대항하기 위해 민주당이 인준지연이라는 일종의 ‘전술’을 활용했다(Black, Lynch, Madonna and Owens 2011). 당시 이러한 민주당의 행태를 비난했던 공화당 의원들 역시 Obama 정부 시기에 똑같은 전략을 보이며 오히려 이를 심화했다.

Obama는 2008년 대선에서 압도적인 승리를 거두었으며 단점정부의 환경이었음에도 불구하고 국정운영에 어려움을 겪었다. 공화당 의원들이 극단적인 당파성을 드러내고 의회 내 양극화가 심해지면서, 타협을 위한 대화는 거절된 상태에서 대통령의 모든 핵심의제가 저지되었다. 심각한 국가적 위기 즉 경제위기 상황에서도 공화당 소속 상원의원들은 100여명이 넘는 정부기관 임명안을 지연시키기 위해 보류 전술을 사용했다. 또한 상임위원회에서 이를 저지하지 못한 경우 필리버스터를 활용하기도 했다. 결과적으로 Obama정부는 출범 이후 1년이 지나도록 엄청나게 높은 공석률을 보였고, 이는 대통령에게 국정관리를 힘들게 하는 요인이 되었다. 당시 수많은 사례들에서 소수 의원들의 인준처리 보류 발의는 피임명자의 자연요건이나 비윤리적 행위 의혹에 대한 것이 아니라, 소속될 행정기관이 제 기능을 못하도록 만들려는 의도에 의한 것이었다. 이 시기에 이르러서는 인준을 지연시키는 의원들이 공공연히 그들의 이러한 의도를 드러내는 경우도 빈번했다(Manna and Ornstein, 2013; Roberts, 2014).

대표적 사례로 금융 규제에 대한 새로운 정책의 집행을 저지하기 위해 의도적으로 재무부 핵심 직책에 대한 인준처리를 거부했으며, 신설 기관인 소비자금융보호국(Consumer Financial Protection Bureau)의 수장으로 지명된 Elizabeth Warren의 임명이 본회의 표결에 이르지 못하도록 조치를 취했다(Mann and Ornstein, 2013: 96-97). 더불어 두 정당 모두 연방 선거위원회(Federal Election Committee)와 국가노동관계위원회(National Labor Relations Board)의 인준처리를 거부했는데 이 기관들의 미션에 반대한다는 이유에서였다(Mann and Ornstein, 2013: 85).

인준 지연의 원인을 설명하기 위해 반드시 고려해야 할 또 한 가지는 대통령과 의회에게 ‘시간’이 갖는 의미이다(Ostrander, 2013). 최근 상원의 직무수행에서 시간은 점차 극도로 부족한, 그리고 중요한 것이 되어가고 있다. 의회 초기에 상원은 상당히 협소한 규모여서 의제에 관해 논쟁을 벌이거나 특정 의제를 제도화하는데 한계가 있었다(Binder and Smith, 1997). 그러나 1970년대 이후 변화하는 상황에 적응하여 법 개정 활동이 상당히 많아지면서 갈등과 논쟁도 증가했다. 그리고 상원의원들은 이러한 갈등 속에서 자신이 선호를 지키기 위해 일명 미적거리기 전술 등을 학습해왔다(Sinclair, 1989; Smith, 1989). Oppenheimer(1985)에 의하면 이러한 변화 속에 ‘시간’이 현대 상원에게 있어 상당히 가치 있는 것이 되었고, 그만큼 안전에 대한 무조치 혹은 미적거리기 전술 역시 강력한 영향력을 가지게 되었다(Smith, Ostrander, and Pope, 2013).

시간에 대한 고려와 인준지연의 메커니즘은 대통령과 상원 다수당의 관계에 따라 달라진다(Ostrander, 2013). 먼저 야당이 다수당일 때는 이들이 한정된 시간을 정책 의제를 발전시키는데 할당하기 때문에 상대적으로 인준처리를 지연시켜 일어나는 경우가 많다. 법률제정 및 개정이나 결의안 처리는 다수결의 원칙에 기반하기 때문에 다수당이 승리할 가능성이 높다. 대통령이 자신의 정당 소속이 아니라고 해도 이 때의 야당은 대통령 발의 법안의 저지뿐만 아니라 자신들이 추진하고자 발의한 안전의 입법화에서 유리한 위치를 선점하고 있다는 것이다. 따라서 이 시기에 야당이자 다수당은 법안이나 정책의제 자체에 보다 집중하려 한다. 행정부 공석의 증가와 이로 인한 정부기관의 비효율성, 정책실패 문제가 대두된다고 해도 그 비난은 공석을 초래한 의회가 아니라 대통령에게 향한다. 대통령에 대한 대중의 지지도 하락은 야당에게 또 다른 이득을 준다. 따라서 다수당은 자신들의 시간을 법안 처리에 할당하며 임명안의 경우 상임위원회에 두고 의사일정표에 올리지 않거나, 인사청문회를 보류시키는 등의 행동으로 처리를 미루려고 할 수 있다.

반면에 야당이 소수당인 경우에는 야당 내부의 하위집단이나 개인이 임명안의 인준처리를 적극적인 행태로 저지함으로써 인준을 지연시킬 수 있다. 야당이면서 소수당인 경우 인준을 지연시키는 것 자체에서 오는 이득이 크기 때문이다. 상원의 인준 절차 특성 상 소수가 상당히 유의미한 인준지연을 만들어낼 수 있는 기반을 제공한다. 물론 이러한 방해공작을 저지하기 위해 여당이자 다수당이 토론종결 투표(cloture vote)를 실시할 수 있다. 그러나 토론종결은 투표를 실시하기 전에 최소 2일(일정표상)이라는 시간이 소요된다. 만약 토론종결에 성공했다고 해도 긍정하는 투표 진행 기간 동안 60일이 소요되고, 여기에 더해 소수당은 토론종결 후 논쟁(post-cloture debate)을 근거로 30시간을 더 쓸 수 있다. 소수당으로서는 일부 소속 의원들의 단순한 보류 발의를 통해, 다수당이 인준처리에 그들의 중요한 시간과 에너지를 쏟도록 만들 수 있는 것이다. 토론종결 투표가 지난 10년 간 증가해왔지만, 이 투표 자체를 실시하는데 시간이 상당히 소요되므로 결국 다수당이 얻는 효용은 들이는 노력에 비해 크지 않다. 더불어 상원의원 개인이 보류하겠다는 발의만 해도 해당 임명안에 대한 처리가 무기한 연기되기 때문에 소수당에게 있어 이는 큰 비용이 수반되지 않는다. 반면 이렇게 보류된 안건에 대해 다시 의사를 진행하기 위해서는 토론종결 투표와 같이 다수의 의견을 모으고 논쟁을 벌여야 하는 등 엄청난 에너지와 시간이 소요된다. 따라서 다수당 지도자는 소수당 상원의원이 보류시킨 임명안에 대해 매번 싸움을 할 여력이 없다. 실제 임명안에 대한 토론종결 투표는 대통령이 중시하는 일부 내각 인사나 대법관 등에 한해서 이루어진다.

결과적으로 소수당 상원의원들의 반대는 다수당 의원들의 지지로 쉽게 통과될 수 있는 임명안마저 지연에 시달리도록 할 수 있다. 나아가 임명예정부서의 정책에 대해 대통령이 중시하는 경우라면 충분히 대통령의 관심을 사고 이를 행정의 도구로 활용할 수도 있다.

기본적으로 시간은 다수당에게 보다 중요하다(Ostrander, 2013). 정해

진 시간 동안 유리한 위치에서 사회 변화를 주도할 입법안을 통과시켜야 하기 때문이다. 다수당의 입장에서는 정당의 이미지에 도움이 되거나 유권자들로 하여금 관심을 끌게 하는 문제, 혹은 통치를 위해 중요한 입법 표결에 이 시간을 사용하려 한다. 그러나 시간은 한정되어 있고 할 일에 비해 매우 부족하다. 따라서 소수당이 인준을 지연시켜 다수당의 자원을 분산시키면 다수당이 의회를 지배하는 데서 오는 이익을 누릴 수 있는 기회를 빼앗을 수 있다는 의미도 된다. 소수당 의원들은 이러한 점을 잘 알기 때문에 의도적으로 인준을 지연시키려 할 것이다.

이러한 논의의 연장선상에서, 다수당이 대통령과 함께 연합하는 상황에서는 더더욱 소수당이 그들의 시간을 빼앗는 수단으로 전략적 인준지연을 선택할 가능성이 높다. 홍정이든 토론종결 투표를 통과시키기 위해서든지 간에 소수당 의원이 인준을 지연시키면, 다수당은 그들의 시간과 에너지를 임명과정에 사용하도록 압박을 받는다. 대통령과 다수당이 연합하는 상황에서는 대통령이 자신의 역량과 직결되는 인준을 성공시키기 위한 정당의 조치를 요청할 가능성이 높다. 여당은 대통령의 이러한 요청을 거절하기 어렵다. 더불어 정당정치 상황에서 대통령의 정책의제는 곧 여당의 선호 정책과 유사할 것이므로, 대통령 정책의제의 효과적 실현과 관련되는 공직자 임명은 그들에게도 중요하다. 그러나 인준 지연을 막기 위해 토론종결 투표 등의 조치를 취하게 되면 상대적으로 입법에 투자할 시간이 줄어들 수밖에 없다.

마지막으로 의회 회기 종료 시 자동으로 해당 임명안이 반송되도록 하는 상원의 절차는 전략적인 인준지연으로 인한 임명 실패를 조장할 유인도 제공한다. 대통령의 후보자 지명 이전 후보자 탐색과 검증 과정에 많은 인력과 자원이 소모된다는 점을 감안하면, 지연에 의한 임명 실패는 그 자체로 대통령에게 엄청난 타격이다. Bond와 그의 동료들(2009)은 실증분석을 통해 대부분의 성공적이지 못했던 임명은 대통령의 임명철회나 상원의 직접적 반대보다 ‘악의적인 무시’나 ‘극도의 지연’ 때문에

의한 것이라고 주장한다. 더불어 관련 사례들을 관찰해보면 직접적으로 본회의 투표로 갔을 경우 수월하게 인준에 성공할 가능성이 높은 임명안들이 대부분이다(King and Riddlesper, 2013).

2) 정책과제와 직책의 특성

인준지연이 비교적 정치적 비용이 적게 드는 조치라고 해도, 어떠한 의회 전술을 사용하든지 일정부분 시간과 에너지가 필요하다. 따라서 모든 공직자 임명안의 처리를 지연시키기는 어렵다. 따라서 수많은 안전중 인준을 지연시킬 임명안에 대한 선택이 필요하다. 물론 이 선택은 일부 학자들(Cameron, 2000)의 주장처럼 대통령의 제시안인 후보자의 특성에 의한 것일 수도 있다. 그러나 본 연구에서 주장하는 바와 같이 전략적 인준지연이 그로 인해 취할 수 있는 이득 때문이라면, 지연을 조장할 의원들의 선택은 이러한 이득을 가장 많이 줄 수 있는 임명안을 근거로 이루어질 것이다. 나아가 전략적 인준지연이 대통령 정책을 견제하는 요인에 의한 것이라면, 이득을 많이 가져다주는 임명안의 핵심은 임명예정 직책의 특성에 있다.

우리나라의 정부기관과 마찬가지로 모든 미(美) 연방정부기관(agency)이 동등한 권력을 가지도록 설계된 것은 아니다. 일부 부서는 대통령의 입장에서 관료제의 통제를 위해 훨씬 더 중요한 것으로 인식할 수 있다. 그런데 이러한 부서들은 그 수장이나 고위관리자들 역시 보다 광범위한 권한과 자율성을 갖는다는 것이다. 또한 대통령의 국정외제, 정책과제와 관련된 부서일수록 대통령과 의회 모두에게 있어 해당 기관의 가치가 높게 인식된다. 대통령에 반대하는 상원의원의 입장에서는 대통령의 의제를 위협하기 위해 이러한 부서들에 대한 인력 구상을 보류시키는 것이 훨씬 가치가 높다고 할 수 있다. 모든 기관과 부서가 동등한 것이 아니

기 때문에, 정치적 상황과 관계없이 어떠한 부서는 다른 부서보다 당파적 지연의 대상이 더 자주 되는 경향이 나타난다.

5. 인준결과 및 기간 별 주요사례

대통령과 의회의 관계를 특정 시대로 구분하여 분석하는 일부 학자들은 Clinton정부 시기부터 현재까지를 양극화 시대 혹은 당파적 시대로 분류한다(Bond and Fleisher, 1999; Shull, 1999). 이 시기에 상원에 접수된 임명안들의 극단적 혹은 대표적 사례가 어떠한 특성을 보이는지를 분석하면 전술한 논의들이 얼마나 현실을 잘 반영하고 있는지를 평가할 수 있을 것이다.

〈표 2-3〉 인준결과와 인준기간 별 사례

인준결과		최단기간	최장기간
인 준 성 공	구두 표결	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소요기간 : 1일 (2007.12.19.-2007.12.29) ▶ 인준후보자: Robert D.Jamison ▶ 직책 : 국토안보부 차관 ▶ G.W.Bush 재선 임기 2년차 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소요기간 : 683일 (2003.01.09-2004.11.21) ▶ 인준후보자 Daniel Pearson Charlotte A.Lane ▶ 직책: 미 국제무역위원회 위원 ▶ G.W.Bush 초선 임기 말
	가부 기록 표결	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소요기간 : 1일 (2001.01.24.-2001.01.24) ▶ 인준후보자: Norman M. Gates ▶ 직책 : 교통부 장관 ▶ G.W.Bush 초선 임기 초 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소요기간 : 534일 (2005.04.04.-2006.09.19.) ▶ 인준후보자 Alice S. Fisher ▶ 직책: 법무부 차관 ▶ G.W.Bush 재선 임기 말

인 준 실 패	지명 철회	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소요기간 : 2일 (1993.01.20.-1993.01.21.) ▶ 인준후보자: Zoe Baird ▶ 직책: 법무부장관 ▶ Clinton 초선 임기 초 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소요기간 : 585일 (1999.05.11.-2000.12.15.) ▶ 인준후보자: Studart E. Weisberg ▶ 직책: 산업안전보건위원회위원 ▶ Clinton 재선 임기 말
	반려	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소요기간 : 1일 (2001.08.03.-2001.08.03.) ▶ Susan Schmidt Bies ▶ 연방준비제도 운영위원 ▶ G.W.Bush 초선 임기 초 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소요기간 : 730일 (2011.01.05.-2013.01.03.) ▶ Andrew L.Traver ▶ 주류·담배·화기 및 폭발물 단속 국 국장 ▶ Obama 초선 임기 말

인준결과는 크게 성공과 실패로 나눌 수 있으며, 인준에 성공하기 위해서는 최종적으로 상원 본회의의 구두표결(Voice Vote) 혹은 가부기록표결(Yeas and Nays)에서 다수의 찬성표를 얻어야 한다.¹²⁾ 최단기간에 인준에 성공한 사례는 인준 소요기간이 1일이다. 이는 임명안이 상원에 접수된 직후 상임위원회에서 해당 안건이 통과되고 그 날 오후에 개최된 본회의 표결에서 다수의 찬성표를 획득했다는 것을 의미한다. 본 연구의 대상이 된 총 3,223개의 임명안 중 1~2일 이내에 인준이 되는 경우는 27안에 불과하며, 80%이상이 클린턴 행정부의 임기 초에 일어났다. 일주일 이내에 빠른 인준처리가 이루어진 임명안들은 대부분 새 정권이 출범할 때, 단점정부 하에서 특별한 결격사유가 없었던 임명후보자에 한하여 이루어졌다. 임명 예정 기관이 국방·외교와 관련한 부처(혹은 위원회)이거나 부처의 미션이 당파성(Partisanship)과 관련이 적다는 것 또한 중요한

12) 가부기록표결은 본회의에 출석한 의원 중 1/5 이상이 기명투표를 요구하는 경우에 행해지므로(Oleszek, 1996), 상원 내에서 해당 인준안 처리에 반대하는 집단이 있다는 것을 의미한다. 따라서 단기간에 인준에 성공하는 임명안은 대부분 구두표결로 인준을 받는다.

공통점이다. 마지막으로 지명후보자가 전직 상원의원이거나 대통령으로부터 별도의 요청이 있는 경우에는 예외적으로 상임위원회를 거치지 않고 바로 본회의 표결에 부쳐지는데, 이 경우 비교적 빠른 인준처리가 이루어진다. 대표적인 사례로서 임명안이 접수된 당일 인준된 Robert D. Jamison 지명후보자 건은 국방·외교 관련 업무를 수행하는 국토안보부 차관급 직책에 대한 인사였으며, 특별한 논쟁 없이 인사청문회가 마무리된 직후 본회의에 상정되어 통과되었다.

하지만 이와 같이 빠르게 인준을 받는 경우는 드물며 Clinton 정권 출범 시 인준 받은 사례들을 제외하면 극히 소수에 불과하다. 1993년부터 2012년까지 상원에 접수된 주요 행정부처 임명안들은 평균 112일 후에 인준에 성공하는 것으로 나타났다. 하지만 이보다 더 오랜 기간이 걸리는 경우도 상당하며 최대 683일이 소요된 사례도 있다. 2003년 1월, Bush 대통령은 미(美) 국제무역위원회(United States International Trade Commission) 위원으로 Charlotte A. Lane을 임명하고자 했다. 국제무역위원회는 준사법기관이자 핵심 독립규제위원회로서 7명의 위원이 협의에 의해 주요 정책과 규제를 결정하기 때문에, 위원(Commissioner) 개개인이 미국 국제무역 정책과 관련 규제에 막강한 영향력을 행사할 수 있다. 더 불어 지명한 대통령의 임기와 상관없이 6년이라는 임기가 보장되기 때문에, 상원에서 보다 세심한 검토를 하는 직책이기도 하다. Lane은 이 자리에 임명되기 위해 상원위원의 요구에 따라 2번의 인사청문회를 가졌으며 모두 논란 없이 무난하게 마무리 지었다. 그럼에도 불구하고 국제무역정책 방향성에 대한 공화당과 민주당 의원들의 대립이 가시화된 상황에서, 농업기반 주(州) 출신 상원의원들까지 무조건 농업 관련 배경을 지닌 인물로 발탁해달라고 대통령을 압박하면서 인준은 계속 지연되었다(Fischer, 2003.08.26.). 대통령이 레임덕으로 추진력이 약화된 상태에서 국내 철강산업 보호를 위해 웨스트버지니아 민주당 세력과 손잡으면서 원래지지 세력의 반발을 산 것 또한 해당 임명안을 오랫동안 표류하게

만든 하나의 원인이다. 심지어 Daniel Pearson은 상원의원들이 원하던 대로 농업경제학자면서 당파성과 관련 없는 인물이었지만 Lane과 동시에 같은 직책을 위해 임명안이 제출되었다는 이유로 함께 683일 동안 보류 상태에 머물렀다.

실제 인준에 성공하기까지 200일 이상 소요된 임명안들을 살펴보면 후보자의 결격사유(범죄행위 의혹, 전문성 부족 등 자격요건 미달, 극단적 이데올로기 등) 때문에 인준이 보류되는 경우는 많지 않다. 오히려 검증 과정에서 후보자에게 문제점이 발견되면 해당 임명안은 바로 철회되거나 반려되기 때문에 처리기간이 길지 않다. 상원에서 어차피 인준을 승인해 줄 것임에도 불구하고 지연시키는 안건들은 논란이 많은 정책 혹은 특정 세력이 반대하는 대통령 의제를 추진할 부서의 직책인 경우가 많다. Bush대통령 집권당시 보건복지부 산하 FDA 수장 직위에 대한 임명과정은 이를 여실히 보여준다. 인준까지 269일이 소요된 Andrew von Eschenbach는 보건 분야 전문가이자 양당 모두에 인정받는 인물로, 수월한 인준이 예상되었었다. 그러나 당시 FDA가 사후피임약을 처방전 없이 살 수 있도록 할 것인가에 대해 진보-보수 세력의 논쟁이 거센 가운데, 두 상원의원(Hillary Rodham Clinton과 Patty Murray)이 FDA가 사후피임약을 처방전 없이 살 수 있도록 조례를 제정하기 전엔 해당 임명안을 상임위원회에서 처리해주지 않겠다고 공표했다(Kate Schuler, 2006.03.30.). 결국 이 임명안은 상임위원회에서 9개월 이상 보류되었다. 해당 임명안은 본회의장에서도 다수당이었던 공화당이 토론종결 투표를 실시한 이후 예야 표결에 부쳐져 통과되었다. Quanah Crossland Stamps에 대한 임명안 역시 대통령의 아동건강보험프로그램에 반대하는 상원의원들에 의해 129일 동안 아무런 조치도 이루어지지 않은 채 상임위원회에 머물러 있었다.

이외에도 인준이 늦게 이루어지는 임명안들은 대부분은 여소야대, 대통령 임기 말, 정당 간 대립이 심한 시점에 제출되었다는 공통점을 나타

낸다. 또한 대통령 선호정책에 대한 의회의 지지도가 낮고, 대통령과 의회 리더들(정당 대표 및 상임위원회 의장)이 대립하는 상황일 때 양당이 모두 선호할만한 지명후보자에 대한 임명안조차 의사진행이 계속 보류되는 경향이 있다는 것을 알 수 있다.

한편, 임명에 실패하는 경우는 본회의 표결에서 과반수가 반대하는 경우, 대통령이 임명을 철회하거나 의회에서 해당 임명안을 반려하는 경우로 나누어볼 수 있다. 본 연구에서 분석한 1993년부터 2012년까지 행정부처 임명안에 대해 본회의 표결에서 좌절하는 경우는 없었다. 가장 많은 임명 실패사례는 해당 임명안이 대통령에 반려되는 경우이다. 그 중에서도 의회에서 반려 결정을 하여 돌려보내는 것보다는 인준안을 계속 보류시키다 회기가 종료되어 자동적으로 반송이 이루어지는 경우가 가장 많다. 다음 회기 시작 시 대통령이 동일 임명안을 다시 제출하지 않는 경우 해당 임명안은 인준에 실패한 것으로 처리된다. 미 연방준비제도(Federal Reserve System)의 운영위원(Governor)로 지명된 Susan Schmidt Bies의 사례와 같이 1~2일 만에 반려되는 것은 임명안이 상원에 접수된 날 상원이 휴회를 선언했기 때문이다. 보통 회기 중간에 휴회(Recess)를 선언하는 경우 의회에서는 처리되지 않은 안건들에 휴회 이후 조치를 취할 수 있도록 하는 문서를 승인함으로써 해당 안건이 반송되지 않도록 한다. 그러나 Susan Schmidt Bies에 대한 임명안이 제출될 당시 민주당이 이에 필요한 문서를 작성하면서 논쟁이 되었던 Mary Sheila Gall과 Otto J. Reich 임명안을 목록에서 고의적으로 삭제했다. 공화당 대표 Trent Lott가 이 조치에 대해 강력하게 반대하면서 결국 이 조치는 무산되었으며, 휴회기가 시작된 8월 3일에 접수된 것을 포함한 모든 임명안이 대통령에게 반송되었다(CQ weekly, 2001.09.01.).

이러한 사례는 많지 않으며 의회가 고의적으로 인준처리를 연기시켜 반송되도록 하는 경우가 대부분이다. 일반적으로 법무부와 그 산하기관 임명안에 대한 인준처리가 까다로운 편인데, 특히 대통령이 총기소유나

특정 범죄 해결을 국정 의제로 설정한 시기에는 관련 인준절차가 보다 신중하고 느리게 진행되는 것으로 나타난다. 인준기간이 가장 길었던 사례 역시 법무부 산하의 주류·담배·화기 및 폭발물 단속국(Bureau of alcohol, tobacco, firearms and Explosives, 이하 ATF) 국장직 임명안(임명후보자 Andrew L. Traver)이었으며, 총 730일 동안 처리되지 않다가 결국 대통령에게 반려되면서 인준실패로 종결되었다. Obama 대통령은 총기규제 종합대책을 발표하고 관련 법안을 제출하면서(The Times, 2011.01.11., USA TODAY, 2011.01.27.) 자신의 의제 실현을 도울 ATF의 국장을 지명하였다. 하지만 해당 정책에 대한 반발만큼 임명후보자와는 상관없이 해당 임명안의 인준은 난관에 봉착했다. 총기 규제정책에 반발하는 의원들이 해당 인준안에 대한 의사진행방해 전술들로 인준처리를 계속 지연시킨 것이다. 2년이 지나도록 인준처리가 보류되자 대통령은 이례적으로 시정연설과 기자회견을 통해 임명안 처리를 읍소하였지만(New York Times, 2013.01.17.), 결국 대통령에게 반송되었다.

또 다른 임명 실패 사례로서 대통령의 지명 철회가 있는데 여기에는 두 가지 이유가 있다. 먼저 인준 절차 도중 후보자의 결격사유가 드러나면 대통령은 빠르게 지명 철회를 선언한다. 최단기간에 지명철회가 이루어진 사례는 Clinton 정권 출범 당시 법무부 장관으로 지목된 Zoe Baird의 임명안이었다. 대통령 임명 전 충분한 조사에도 불구하고 상원 접수 직후 임명후보자가 불법체류자를 가정부로 고용한 적이 있다는 의혹이 제기되었다. Clinton은 상원에 접수된 바로 다음 날 이 임명안을 철회했다. Clinton 재임 이후 지명이 철회된 인준안들을 보면 인준 보류기간이 지나치게 대통령이 더 이상 기다릴 수 없을 때 지명을 철회하고 재임명한 경우가 대다수이다. 지명철회로 인준처리가 종결되기까지 가장 오랜 시간이 걸린 임명안은 핵심 독립규제위원회 중 하나인 산업안전보건위원회(Occupational Safety and Health Review Commission) 위원직에 대한 것이었다. 사실 임명후보자였던 Studart E. Weisberg는 직전에 해당 위원

회 의장을 역임했으며 Clinton을 그를 재임용하려고 했다. 하지만 당시 야당대표인 Trent Lott와 공화당 의원 18명은 더 이상 주요 위원회 직책에 Clinton과 뜻을 같이하는 진보적인 인사를 인준시키지 않겠다는 뜻을 내비쳤다(Human Events, 2000.02.04.). 미국 독립규제위원회(Independent Regulation Commission)와 일부 독립관청(Independent Agency)의 직책은 지명한 대통령과 무관하게 최소 4년에서 최대 9년까지 임기가 보장된다. Studart E. Weisberg가 지명된 것은 Clinton의 재임 마지막 해인 2000년도였으며, 산업안전보건위원회는 개별 위원에게 6년의 임기가 보장되어 있었다. 그의 임명안을 통과시킨다는 것은 차차기 대통령의 임기 초인 2005년까지 Clinton의 인사가 미국 독립규제위원회의 위원으로 활동한다는 것을 의미했다. 따라서 보수 성향의 의원들은 이 임명안이 인준에 실패하도록 하고자 했다. Weisberg는 특별한 결격사유나 반대할 근거가 없었기 때문에 의원들은 상임위원회에서 인준 처리를 계속 연기시키는 방법을 택했다. 이 인준안은 상임위원회에서 585일 동안 아무런 조치도 취해지지 않은 채 머물렀고, Clinton은 결국 임명을 철회한 뒤 휴회 임명을 통해 자신의 임기 종료일까지 그가 위원직을 수행할 수 있도록 했다.

반송사례이든 지명철회이든 장기간이 소요된 임명안을 들여다보면 대통령과 의회 내 반대세력의 팽팽한 긴장감이 존재하는 것을 알 수 있다. 직위의 독립성과 자율성, 그리고 권한을 클수록 상원은 신중한 검토를 거쳐 인준 승인 여부를 판단하고자 한다. 물론 임기가 보장되어 있는지 여부도 상원의 행태에 중요한 변수로 작용한다. 또한 정치적 이슈가 되는 정책을 담당하거나 당파적 대립이 심한 정책을 다루는 기관이 임명에 정부처인 경우해당 정책에 반대하는 의원들이 많으며, 이들은 임명과정을 또 다른 정쟁의 장으로 이용하고자 한다. 임명안에 정식으로 반대하기 위해서는 합리적인 근거가 필요하기 때문에 이들은 주로 상임위원회 검토 과정에서 보류, 의사진행방해(filibuster), 추가토론 요구 등을 통해 인준을 지연시킨다. 그런데 이러한 임명안은 대통령 역시 중시하므로 쉽

게 임명을 철회하거나 반송되었을 때 바로 다른 인물을 검색하려 하지 않는다. 결과적으로 대통령과 의회 모두가 중요하다고 하는 직책일수록, 그리고 두 기관 간 갈등 정도가 높을수록 인준안이 종결되기까지 소요되는 시간이 길어진다는 것을 알 수 있다.

제 3절 선행연구 검토

대통령 임명과정은 입법부와 행정부 간의 관계를 이해하는 핵심 이슈임에도 불구하고(Allison, 1996), 이에 관한 초기연구들은 상원의 역할과 제도 간 권력의 공유방식에 대한 법학적 고찰이나 규범적 논의가 대다수였다(e.g. Freund, 1988; Fein, 1989; Struss and Sunstein, 1992). 그러나 1987년 Robert Bork에 대한 임명안이 사회적 이슈가 된 이후 대법관을 중심으로 활발한 실증연구들이 수행되었으며(Segal, 1987; Ackerman, 1988; Freund, 1988; Cameron et al., 1990; Overby et al., 1992; Segal et al., 1992; Ruckman, 1993) 최근에는 연방순회법원, 지방법원의 법관 임명으로 연구의 대상이 확대되고 있다(Williams, 2008). 하지만 아직까지 행정부 공직자의 임명과정에 대한 연구는 소수에 불과하며, 이들도 대부분 법관을 대상으로 한 연구의 분석틀을 차용하여 실증하는 경향이 강하다.

이 절에서는 고위공직자 임명과정을 설명하고자 한 연구들을 종합적으로 조망하고자 한다. 행정부처 공직자 임명안 처리에 대한 연구가 많지 않기 때문에¹³⁾ 법관 임명과정을 다룬 기존 문헌들을 검토 대상에 포함시켰다. 선행연구들을 재검토함으로써 전반적인 이해를 높이고 앞서 설명한 법관 임명과 행정부 관료 임명의 차이를 고려하여 선행연구들의 한계를 보완할 수 있는 논의를 제시하고자 한다.

1. 공직자 임명의 영향요인에 관한 선행연구들

대통령 임명에 대한 연구의 대부분은 인준 성공 혹은 실패의 원인을 분석하거나, 본회의 표결에서의 득표율에 영향을 미치는 요인들을 밝히는 것들이다. 이들은 본회의 지명투표 결과를 종속변수로 하고, 후보자

13) 특히 행정부 고위공직자들의 인준지연을 체계적으로 실증한 연구는 McCarty and Razagnigan(1999), Bond, Fleisher, and Krutz(2009) 그리고 Ostrander(2013)가 전부이다.

의 특성이나 대통령의 자원, 양 정당 중도의 이념거리나 분점정부 등의 정치적 상황이 상원의 인준 결정에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다.

초기의 연구들은 Abraham(1968)과 같이 질적 방법론을 사용하여 연방 대법관 후보자들의 인준실패 요인을 분석했다. 상원에서 직접적으로 반대 의사를 밝힌 사례를 분석함으로써 이러한 그들의 반대의 근거가 무엇이었는지를 조사한 것이다. 그가 밝힌 인준부결 요인은 후보자가 아닌 대통령에 대한 반대, 후보자 지명 이유에 대한 반대, 후보자가 재직 중인 법원의 판결에 대한 반대, 상원예우, 정치적 불신감, 자질 부족, 이익 집단의 반대로 나눌 수 있다.

이후에는 로짓 회귀분석과 같은 방법론에 근거한 양적 분석이 활발해졌다. 이들은 후보자를 선정할 수 있는 선거권을 갖는 대통령과 후보자가 핵심 행위자라는 전제를 갖는다. 따라서 인준 결정 요인 역시 대통령 중심 변인과 후보자 중심 변인으로 나누고 이들의 영향력 정도를 검증하였다. 시간이 지나면서 일부 연구들은 통제변수로서 모형에 포함되어왔던 정치적 상황변인(분점정부, 여당 의석수, 정당 이념양극화 등)을 독립 변수로서 검증하기도 했다(King and Riddlesperger, 2013). 이들에 따르면 인준을 위한 지명투표 결과에는 후보자와 관련한 요인이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 보인다(Cameron et al., 1990; Segal et al., 1992; Ruckman, 1993; Krutz, 1998; Epstein et al., 2006; Richard et al., 2011; King and Riddlesperger, 2013). 특히 상원의원들은 후보자의 전문성이나 정책에 대한 견해보다는 과거 비윤리적 행위에 대한 의혹에 더 민감하게 반응한다(King and Riddlesperger, 2013). 또한 인사청문회 과정에서 후보자의 극단적인 이데올로기 문제가 불거지거나 후보자의 이데올로기가 상원의원들의 그것과 차이가 있을 때 해당 임명권은 인준이 부결될 가능성이 높다(Cameron et al., 1990; Krutz et al., 1998; Massaro, 1990; Segal et al., 1992).

후보자 요인만큼이나 인준 당시의 정치적 상황도 중요한 영향요인인

것으로 보고된다. 이는 해당 직책에 충분한 자격조건을 갖춘 책임자를 가린다는 인준절차의 원래 목적에도 불구하고, 당파적 이해관계 등이 중요한 변수가 되며 때로 지명후보자가 정치싸움의 희생양이 되기도 한다는 점을 시사한다. Segal과 그의 동료들(1992)의 연구를 보면 호명투표의 경우 후보자 요인이 가장 영향력 있는 변수이지만 개별투표의 경우 대통령의 정치적 자원과 인기도가 중요한 영향요인이 된다고 주장한다. 이를 측정하는 변수로는 분점정부의 존재여부, 대통령의 잔여임기나 지지율과 같은 대통령의 정치적 자원 등이 주로 활용된다(Segal, 1987; Cameron et al., 1990; Segal et al., 1992; Overby et al., 1992; Binder and Maltzman, 2002; Krutz et al., 1998). 후보자의 요인과 달리 분점 정부와 같은 정치적 영향변수의 경우 척도가 같음에도 불구하고 연구별로 상당히 다른 결과를 보인다.

정치적 요인으로 대통령의 잔여임기와 같은 변수의 경우에도 마찬가지이다. 이에 대해 MaCarty와 Razaghian(2000)의 연구는 새로운 시각을 제시한다. 대부분의 학자들은 이 변수의 영향력을 대통령이 가지는 정치적 자원이 많을수록 인준율이 높아진다고 해석하는데 이는 곡해일 수 있다는 것이다. 이 연구에 따르면 대통령이 정부 수립 초기에는 그의 동맹자들뿐만 아니라 반대세력까지 고루 달랠 수 있는 임명후보자를 선택한다. 후보자의 인구통계학적 특성(인종, 성별 등)과 정책성향 그리고 이데올로기를 모두 고려하여 논쟁가능성이 적은 인물을 택한다. 정부 구성 초기에 반대가 심하여 임명이 지체되면 행정에 심각한 악영향을 미칠 수 있기 때문이다. 하지만 이후에는 자신의 선호에 따라 갈등을 조장할 수 있는 임명도 기꺼이 하는데 그렇기 때문에 반대가 보다 더 많이 발생한다. 따라서 임기 초에 인준율이 높은 것은 그가 상원의 반응을 성공적으로 잘 예상했고 논쟁을 초래할 임명을 후로 연기했기 때문이지 상원이 호혜적으로 반응하기 때문이 아니라는 것이다.

최근에는 논의를 확장하여 제도적이고 구조적인 요인들이 임명과정에

영향을 미친다는 연구들이 진행되고 있다. 예를 들어, Brandon와 Daniel(2011)은 상원의원들의 이데올로기나 상원에서의 정당 별 의석 수, 선거까지의 잔여일수, 해당 상임위원회의 의장특성과 같은 구조적 변수들이 투표결과에 영향을 미칠 수 있다는 점을 밝히고 있다.

뿐만 아니라, 학자들은 법관 임명과정의 경우 이익집단의 영향력에도 관심을 가지고 연구를 수행해왔다(Overby et al., 1992; Segal et al, 1992; Caldeira and Wright, 1998). Campbell(2002)은 사례 연구를 통해 ‘인준 정책’은 기존의 생각처럼 대통령과 상원의 싸움이 아니라 이익집단 개입의 영향에 의해 결론이 좌우된다고 주장한다. 그는 George W. Bush의 집권 시기에 Leslie H. Southwick 대법관 후보에 대한 인준과정을 심층적으로 분석함으로써 어떻게 이익집단의 후보자를 논쟁의 대상으로 만들어 인준에 실패하도록 하는지를 밝혔다. Caldeira와 Wright(2000) 역시 법관 임명에 관련되는 이익집단들을 대상으로 한 서베이를 분석하여, 임명안 별로 다양한 이익집단들이 참여하며 이익집단의 구조, 자원, 정치적 맥락에 따라 달라지는 로비전술을 선택하여 인준에 영향을 미친다는 것을 보고한다. 주요 법관임명에 백악관 비서실, 대사(ambassador)의 임명에 대한 로깅분석을 실시한 Bell(2002)의 연구 역시, 이익집단이 공식·비공식적으로 인준결과에 활발하게 참여하고 있으며 결과에 대한 영향력이 확대된다는 증거를 보여준다. 특히 이전에 법관임명과정에 가시적으로 관여했다면, 시간이 지날수록 내각임명과정에 공식적 경로를 통해 영향력을 미치고 있다는 점이 주목할 만하다. 대통령의 임명과정에 대한 주요 박사논문들(Cohen, 1999; Green, 2002; Steigerwalt, 2004)이 인준에 미치는 이익집단의 활동경로와 영향력을 분석하고 있는 것 역시 이러한 현실은 보여준다고 할 수 있다. 최근 생존분석을 통해 이익집단의 영향력을 분석한 Scherer와 Steigerwalt(2008) 역시 이익집단이 해당 임명후보자에 대해 반대할 때 후보자는 논쟁의 대상이 될 가능성이 높아지고, 이에 따라 인준기간이 길어지면서 인준될 확률도 낮아진다는 점을 밝힌 바 있다.

마지막으로 인준투표를 하는 의원은 자신의 지역구 선호를 중시하기 때문에, 지역구 선호역시 중요한 변수라고 주장하는 연구들이 있다 (Overby et al., 1992; Segal et al., 1992; Overby et al., 1992; Caldeira and Wright, 1998). Overby와 그의 동료들(1992)은 그 사례로 대법관 후보로 지명된 흑인 법관 Thomas에 대한 인준투표 당시 흑인이 많이 살고 있는 주(state)의 대표 의원은 그렇지 않은 주 의원보다 찬성표를 던진 숫자가 유의미하게 많았다.

이외에도 대통령 중심의 변인들을 단순한 그의 정치적 자원으로만 평가하지 않고, 대통령의 전략적 행위의 영향력을 분석한 연구들도 있다 (Massie and Songer, 2004; Nokken and Sala, 2004). Massie와 Songer(2004)는 왜 대통령이 법원에 공석이 발생했을 때 바로 임명한 제출을 하지 않을 때가 있는지에 의문을 제기하고 있다. 그리고 지속기간 분석을 통해 검증한 결과 대통령이 임명의 타이밍에 따라 정치적이고 제도적인 압력에 의해 제약될 수 있다는 점을 알고 전략적으로 행동한다는 증거를 발견했다. 대통령은 상원예우의 규범과 잔여임기를 고려하여 임명을 지연시키기도 한다는 것이다. Nokken와 Sala(2004)의 연구는 대통령이 대법관 지명후보자 임명 시 상원의 잠재적 반대세력을 어떻게 극복하는지에 대한 연구를 수행하였다. 대통령의 공공연설을 내용분석한 결과, 대통령이 전략적으로 대중에게 호소하며 이를 통해 실제 인준의 성공확률이 높아진다는 것을 발견하고 있다.

위와 같은 연구들은 대통령 임명과정을 이해하는데 상당한 시사점을 제공하지만, 대법관 혹은 지방·연방순회 법원 법관이라는 특정 하위집단에 국한하고 있어 임명절차에 관한 일반적인 결론을 제시하는 데는 한계가 있다. 특히 대통령 정책의제를 집행하는데 중요한 주요 행정부처와 내각의 임명과정에 대한 이해를 제공하는 연구는 거의 이루어지지 않았다.

한편 Schraufnagel(2005)과 같은 학자들은 인준이 단순히 행위자들의

합리적 행위의 결과가 아니라는 점에 주목했다. 그는 연방순회법원과 지방법원에 대한 임명과정을 분석하여 합리적이고 이성적인 이유 외에 ‘인간적인 무례함’의 정도가 중요한 변수가 된다고 주장한다. 주요 일간지 내용분석을 통해 무례함을 나타내는 단어의 빈도를 계산함으로써 인준절차 과정에서 개인적인 무례함이 얼마나 드러났는지를 측정하였다. 그리고 이것이 인준투표 결과에 어떠한 영향력을 미치는지 로짓분석을 통해 제시함으로써 상원이 비이성적인 이유로 인준을 결정할 수 있다는 것을 실증하고 있다.

최근 들어서는 많은 학자들이 단일공간모형(Spatial Theory)에 기반하여 공직자 임명과정을 설명하고자 하는 시도가 많아지고 있다. 이들은 대통령과 상원 의회를 일회성 게임을 하는 두 핵심행위자로 설정하고 후보자를 게임의 대상으로 하여 대통령과 상원의 선택을 설명하고, 나아가 이들의 선택을 예측하는 연구를 수행하였다. 여기서 두 게임 참여자가 균형점을 찾으면 인준은 성공하는 것이고, 두 행위자의 선호가 교착상태가 되는 경우는 인준이 실패한다. 예를 들어, Calvert, McCubbins와 Weingast(1989)는 상원의 대응을 예측하면서 대통령이 어떻게 지명후보자를 선택하는지에 관심을 두었다. 여기서는 임명에 관해 대통령과 상원이 협력적 흥정(bargaining)을 한다고 보았으며, 게임이론을 이용하여 균형점에서 선택되는 후보자는 대통령과 상원 선호(preference)의 가중평균임을 수학적으로 증명하였다. 이 모형에서는 대통령과 상원 어느 쪽도 공식에는 가치를 두지 않고 협력적 관계라고 가정하기 때문에 균형점에서 임명은 실패하지 않는다. 한편 Cameron(2000b)은 거부권 협상의 차원에서 임명과정의 행위자 선택을 예측하고 있다. 이 모형에서 보면 의회는 대통령의 선호를 불확실하게 아는 상황에서 현재 상태를 대체할 수 있는 제안을 만들어내는데 여기서 대통령은 이를 수용하거나 거부할 수 있다. 만약 대통령이 거부하면, 의회는 현재 상태를 대체할 수 있는 또 다른 제안을 하게 되며 이때에도 역시 대통령은 수용하거나 거부할 수

있다. 그가 설정한 게임의 결과는 대통령이 전략적으로 첫 번째 제안을 거절해서 의회가 보다 대통령에 우호적인 두 번째 제안을 하도록 만드는 데서 균형이 달성된다. 이 연구를 공직자 인준의 맥락에서 보면 상원은 강건하다는 평판을 구축하기 위해 초기 임명 때 굉장히 어려워 보이도록 인준을 까다롭게 하고 후반으로 갈수록 보다 우호적일 수 있다.

보다 일반적인 접근은 대통령과 상원이 비협력적 게임을 진행하는 공간 모형(spatial model)을 적용하는 것이다. 여기서는 대통령과 상원이 비협력적 게임을 전제할 때 이들의 균형점이 어디인지를 확인함으로써, 인준 결정에 대한 해답을 찾는다(Chang 2001; Hammond and Hill, 1993; Nokken and Sala 2000; Snyder and Weingast, 2000). 이러한 연구들은 Romer-Rosenthal 의제 형성 게임의 다양성을 이용한다(Moraski and Shipan, 1999). 이는 의제통제모형(Agenda-control model)이라고도 한다. 이 모형에 의하면 대통령은 후보자를 선택하고 상원은 이를 수용하든지 거절할 수 있다. 전형적으로, 상원은 중간 값을 갖는 상원의원으로 일원화된 행위자로 설정되어 있다. 상원의 선호에 대한 완전한 정보와 함께 대통령은 상원의 입장에서 인준하는 거절하든 무차별적인 후보자를 선택함으로서 거부를 피할 수 있다. 이 관점에 따르면 대통령은 대부분 성공하는 경우가 많은데, 그의 후보자에 대한 상원의 대응을 완벽하게 예상할 수 있기 때문이다.(Chang 2001; Hammond and Hill, 1993; Nokken and Sala 2000; Snyder and Weingast, 2000).

이 중 가장 많이 인용되는 연구가 Romer-Rosenthal(1978)의 프레임워크를 응용하여 인준절차를 분석한 Moraski와 Shipan(1999)의 논문이다. 이 연구에 따르면 게임은 대법관의 공석에서 시작한다. 대통령은 이 자리를 대체할 적임자를 임명하고, 상원의 투표자들은 이를 수용할 것인지 거절할 것인지를 선택한다. 만약 상원이 해당 후보자를 거절하면, 법원에 있는 8명의 법관에 의해 reversion policy가 선택되고, 만약 상원이 해당 후보자를 수용하면 새롭게 구성된 9명의 법원 구성원이 정책을 선택하는

상황이다. 상원의 중간 선택은 따라서 후보자를 수용하거나 거절한 결과로 두 정책 간에 선택을 하는 것과 같다. 이 때 대통령의 과제는 8명의 멤버일 때보다 해당 정책을 상원의 선호에 맞는 정책을 만들 후보자를 선택하는 것이다. 이러한 게임이 행정부 임명에 응용되면, 해당 정책은 현존하는 정치적 피임명자나 고위공무원으로 설정될 수 있다. Moraski와 Shipan(1999)과 같이 Rohde와 Shepsle(2007) 모델을 완전한 정보 하의 일회성 게임으로 가정하였으며, 그렇기 때문에 모든 행위자들은 한번만 상호작용을 하고 모든 행위자들은 다른 행위자들의 선호를 완벽하게 알고 있다. 또한 Moraski와 Shipan(1999)처럼 이 게임은 균형점이 있으며 이는 변동이 가능한 정책이 없고 인준이 가능한 후보자가 없는 상황에서 균형이 되었다. 이는 Krehbiel(1998)의 입법적 맥락으로부터 아이디어를 얻어 교착상태라고 불린다. 결과의 기본적인 창이는 교착상태의 존재에 있는 것이 아니라 얼마나 자주 이것이 일어나느냐에 있다. 중도와 의사진행방해 중심인물 둘 다 새로운 후보자를 선호해야 하기 때문에 중도만 있는 것보다는 교착상태를 만들어내는 선호들의 조합이 더 많다. 대통령은 이상적 정책을, 상원 중도는 일치성을 계속 유지하면 정책은 변동이 없는 상태로 계속 머물 수밖에 없다.

한편 Jacobi(2005)의 모형만이 거부권을 가지고 있는 해당 주 상원의원들을 모형에 포함시켜 분석의 범위를 넓혔다. 이러한 거부권 때문에 대통령은 의회의 평균적인 선호뿐만이 아니라 해당 지역 주(州) 상원의원의 선호를 반드시 수용해야 한다. 이 모형은 상원예우 규범이 호혜(상부상조)를 통해 강화될 수 있으며, 중도를 포함한 모든 상원의원들은 장기적으로 소수의 임명후보자들이 실패함으로써 얻게 되는 것이 있다. 수학적으로 보면 이 모형은 어떠한 규범이 호혜(보류)를 통해 강화된다고 보는 것인데, 이는 법관 임명뿐만 아니라 행정부처에 대한 임명에 있어서도 적용될 수 있다(Williams, 2008). Jacobi의 연구는 블루슬립(blue slip)의 가능성과 연계된 인준과정을 밝힌 유일한 모형이었지만, 다른 의사진행

방해나 기타 상원의 제도적 특징은 모형에 포함시키지 않았다.

Krehbiel(2007)은 교착상태의 정책 대부분은 행위자들 간 의견충돌 하에서의 특별한 사례라는 것을 보여준다. 즉, 의사진행방해자들과 상원의 중도, 그리고 대통령의 이상적 정책이 지나치게 광범위한 어느 경우에도는 교착상태가 유일한 결과라는 것이다. Krehbiel의 모형은 또한 광범위하게 교착상태인 부분이 많을 때에도 인준이 일어날 수 있다고 주장한다. 모든 행위자들이 이 임명으로 인해 새로운 법원 정책이 형성되거나 reversion policy에 영향이 없는 결과를 만들어낼 것이라는 점을 알고 있는 경우에 한해서이다. 즉, 이러한 후보자가 유일하게 인준 받을 수 있는데 모두가 그들이 어떠한 차이, 변화를 만들어내지 않을 것임을 알기 때문이다. 따라서 만약 Rohde와 Shepsle(2007)가 밝힌 교착상태인 지역의 다수가 보다 많은 인준이 일어나도록 줄어들 수 있다고 하더라도, 이러한 인준은 필연적으로 영향력이 있지는 않으며 유의미한 교착은 여전히 잔존하게 된다. 마지막으로 Console-Battalina와 Shepsle(2007)은 대통령이 다양한 상원들에게 양보하거나 측면보상을 실시한다는 것을 고려함으로써 Pivotal Model에서 교착상태를 과대 예측하는 것을 극복하고자 시도했다. 상원의원 중 그러한 대통령의 행동이 없을 때 인준에 투표하거나 거절하는 것이 무차별한 이들은 이와 관련이 없는 이슈에서 보상을 받을 수 있으며, 그러므로 이들은 대통령의 연합 형성을 통한 승리는 줄어들게 된다. 흥미롭게도 그들의 게임에서 균형점은 대통령이 어떠한 양보도 하지 않고 인준에서 승리하는 것이지만, 이 모형은 여전히 이러한 균형점을 만들어내는 양보행위 없이 발생하는 거절의 경우를 과대예측하고 있다. 게다가 대통령이 양보를 하든지 간에 이 모형은 실증하기가 너무 어렵다.

이러한 연구들은 임명과정에서 행위자들의 상호작용과 선택의 예측을 명료하게 보여주는 반면, 모형의 여러 가정들로 인해 현실을 온전히 설명하지 못한다는 한계가 있다. 예를 들어, 대통령과 상원은 임기 내내

임명을 두고 반복적인 상호작용을 하지만 이 모형에서는 일회성 게임만을 가정한다. 실증연구들이 대통령의 임명은 장기적인 시각에서 전략적으로 이루어진다고 보고하는 것과는 대조적인 결론이다(Williams, 2008). 또한 최근 모형들이 문제점을 보완하고는 있지만(Rhode and Shepsle 2007; Console-Battalina and Shepsle, 2007; Primo et al., 2008), 완전한 정보 그리고 상원 전체를 단일행위자로 하는 가정으로 인해 실제 행위자의 행태를 설명하는 데는 한계가 있다.

마지막으로, 임명과정에 관한 실증연구의 일부는 인준지연 현상을 중심으로 임명과정 내 갈등이 가시화되는 경로와 그 결과를 파악하고자 했다. 미국 정치를 연구해 온 학자들은 1990년도 후반부터 인준지연은 상당히 가시적으로 드러나는 임명과정의 특성이며, 본회의장에서의 직접적 결정보다 오히려 인준지연 현상 자체를 연구하는 것이 임명과정에서의 갈등을 이해하기 좋다는 데 동의한다(Bond, Fleisher, and Krutz, 2002; 2006; Chiou and Rothenberg, 2013; Hollibaugh, 2014; Nixon and Goss, 2001; Strewight, 2004). 그러나 이러한 인준지연에 관한 연구는 소수에 불과하다.

가장 먼저 인준지연에 대해 언급한 것은 Hartley와 Holmes(1997)의 연구라고 할 수 있다. 여기서는 법원판사들에 대한 인준속도가 얼마나 느려졌는지를 기술하고, 인준절차 상 지연을 측정하는 것이 인준실패율을 보는 것보다 임명의 어려움과 임명과정을 잘 이해할 수 있는 척도임을 밝히고 있다. 이어 임명과정을 ‘성공추정의 법칙’이 적용되는 공간으로 보아왔던 Krutz와 그의 동료들(1998) 역시 더 이상 이 법칙이 유용하지 않는다는 점을 강조하는 논문을 발표했다(Bond, Fleisher, and Krutz, 2002). 이후 이들은 ‘악의적 무시’와 ‘인준의 전략적 지연’이 새롭게 임명과정의 성격을 단정 짓는 단어라고 주장한다.

사실상 지금까지 인준지연에 관한 연구들은 다른 이론적 모형이나 가설에 근거하기보다는 이전의 분석틀 안에서 인준성패 여부 대신 인준기

간을 종속변수로 한다는 공통점이 있다. 따라서 분석의 방법과 종속변수의 척도가 바뀌었을 뿐 여전히 후보자 개인의 특성과 분점정부, 대통령 지지도, 대통령 임기 등 정치적 특성을 검증한다는 점은 같다. 특히 소수의 연구들이 행정부 임명에 대한 인준지연의 문제를 언급했지만(McCarty and Razaghatian, 1999; Bond, Fleisher, and Krutz, 2009, 2012; Gary, 2014), 그 원인에 대해서는 논의가 부족하다. 특히 이러한 인준지연이 단순히 의회의 권한을 높이는 차원에서 비롯된 것인지, 행정부에 대한 대통령의 권력 증대 혹은 정책수행에 보다 영향력을 행사하기 위해 설계된 것인지 확실하지 않다(Ostrander, 2013).

McCarty와 Razaghatian(1999)은 상원이 이데올로기적으로 양극화되어 있고 분점정부인 상황에서 인준기간이 유의미하게 증가한다는 것을 실증했다. 그리고 기타 실증자료들을 통해 상원의 인준절차는 당파적 혹은 이데올로기적으로 소수 의원들이 공공정책에 영향을 미칠 수 있는 기회를 제공하는 장이라는 점을 주장하고 있다. Bell(2000b), Binder와 Maltzman(2002), Bond와 그의 동료들(2006, 2009)의 연구 역시 연구대상은 조금씩 다르지만 인준결정 연구에서 확인한 정치적 변수나 후보자 특성이 인준지연에 얼마나 영향을 미치는지를 보고 있다는 점에서는 유사하다. 하지만 이러한 연구들에서 주목할 점은 인준투표 결과를 종속변수로 했을 때와는 달리 후보자의 자격요건¹⁴⁾이 영향요인으로 유의미하지 않다고 보고된다는 것이다. 이보다는 당파성에 관한 정치적 요인(분점정부, 상원의 여당 의석수)과 대통령의 정치적 자원이 미치는 영향력이 유의미한 것으로 보고된다. 이후 Binder와 Maltzman(2004)의 연구도 2002년 연구의 모형을 확장하여 독립변수 간의 상호작용 효과를 중심으로 연구의 초점을 두고 있다. 즉 분점정부라는 변수가 이데올로기적 양극화나

14) 전술하였듯이 대부분의 연구 대상은 법관인데, 이 지명후보자의 경우 개인별 법관으로서의 역량을 점수화 한 소위 ABA 지표라는 것이 있다. 행정부처 임명을 포함시킨 Krutz와 그의 동료들(1998)의 연구를 제외하고 대다수의 논문이 후보자의 자격요건은 이 지표를 이용하여 코드화되었다.

대통령의 자원과 상호작용을 통해 얼마나 인준지연에 영향을 미치는지를 보는 것이다. 이 연구에서도 후보자의 특성보다는 정치적이고 제도적인 요인들이 영향력을 가지는 것으로 보고되었다. 나아가 이러한 변수들이 상호작용을 하면서 인준지연에 대한 영향력을 더욱 강화하고 있다는 사실을 밝힌 것이 연구의 차별성이라고 할 수 있다.

한편 Nixon와 Goss(2001)은 지방법원 임명은 인준율이 높아 대법관처럼 연구의 대상으로 주목받지 못했지만, 긴 인준기간을 보면 이 직책 역시 임명을 둘러싼 갈등의 증거로서 충분하다고 주장한다. 다른 연구들의 후보자 특성을 자격요건이나 과거 범법행위 여부 등에 초점을 두고 분석했다면 여기서는 성별과 인종을 보다 주요한 변수로 보고 있다. 분석결과를 보면 제도적 요인과 상원과 백악관 간 당파적 갈등이 인준절차를 좌우하는 것으로 나타났으며, 인준지연은 면밀한 조사나 업무과다 등의 문제이기보다 전략적인 것으로 보인다는 결론을 내리고 있다.

2. 인사청문회 중심으로 설명하는 국내연구

국내 선행연구들은 고위공직자의 임명과정에 대해 인사청문회를 중심으로 논의하면서 제도의 개선방안을 제시하는 연구가 주를 이룬다. 미국과는 달리 특별한 경우를 제외하면 모든 임명안에 대한 인사청문회가 이루어지고, 이것이 인준과정의 핵심이기 때문이다. 제도의 도입을 전후로 해서는 제도 자체에 대한 논의가 대다수였으나(최연호·박종희, 2000; 박홍엽, 2005), 제도가 정착되면서 운영상의 문제점과 대안을 제시하는 연구가 이루어졌다(박천오·박홍엽, 2006; 김판석 외, 2008; 남기범, 2010; 손병권, 2010). 최근 들어서야 국회의 임명동의여부¹⁵⁾에 미치는 영향요인이 무엇인지에 대한 실증분석이 일부 수행되고 있다(최준영, 2008; 유명

15) 미국과 달리, 우리나라의 경우 의회에서 미채택된 후보자의 경우에도 대통령의 재량에 따라 임명이 가능하다. 따라서 연구자에 따라 국회의 임명동의 여부가 종속변수로 사용되기도 하고 최종적으로 대통령이 임명하였는지 여부를 중심으로 보기도 한다.

회 · 홍준영, 2011; 최준영 · 전진영, 2012).

우리나라 인사청문회의 질의 · 답변 내용을 분석한 문헌들에서 공통적으로 지적하는 바는 이것이 지나치게 정파간의 대립과 갈등을 표출하는 장으로 활용된다는 것이다(손병권, 2010; 조진만 · 최준영, 2010). 이들은 인사청문회의 질의답변이 후보자의 정책선호나 전문성에 대한 검증은 거의 없고 비윤리적 행위에 대한 의혹에만 편중되는 경향을 보인다는 점을 지적한다. 또한 검증기준 자체가 상당히 자의적이어서 일관성이 결여되어 있다는 점 또한 문제이다(정광호 외, 2010). 헌법재판소 재판관 인사청문회에서 의원들의 발언빈도와 범주를 분석한 성시영 · 홍준형(2011)의 연구 역시 담화 자체가 소속정당 틀에 갇혀 당파적 공세와 방어를 반복하고 있음을 지적했다. 이는 2000년부터 2012년까지 이루어진 인사청문회에 대해 담론분석을 실시한 허태수(2012)의 연구 결과와도 일치한다. 최준영 · 이동운(2010)은 게임이론을 활용하여 이러한 정파적 인사청문회가 나타나는 이유를 대통령은 비전 실현, 여당은 정권 재창출 그리고 야당은 정권 획득 목적으로 이를 활용하기 때문이라고 설명하였다.

한편, 국회의 임명동의 결정요인을 분석한 연구들은 미국 인준결정의 변수들과 마찬가지로 후보자 요인과 정치적 요인을 중심으로 그 영향력을 검증하고 있다. 유명희 · 홍준형(2011)은 고위공직자 임명안 심사보고서와 인사청문회 회의록에 나타난 내용을 이항변수로 코딩하고 로짓분석을 실시함으로써 정책역량, 도덕성 등의 후보자 요인과 정치적 상황, 여소야대 상황이 공직자 임명에 어떠한 영향을 미치는지를 밝혔다. 최준영 · 전진영(2012)은 이러한 분석틀을 보다 확장하여 노무현과 이명박 정부의 임명안 101건에 대한 보고서채택여부에 영향을 미치는 결정요인을 분석하고 있다. 이 연구에 의하면 후보자의 윤리적 문제와 내부승진여부와 같이 후보자의 도덕성과 전문성도 임명동의 여부에 영향을 미치지만 원내갈등이라는 정치적 환경이 인준에 유의미한 영향력을 미치고 있는 것으로 나타났다. 김범진(2012)은 후보자 요인과 정치적 요인으로 분류되

는 변수들 간의 상관성을 중심으로 165건의 인준 성공사례와 실패사례를 4가지 유형으로 분류하고 있다. 이에 따르면 우리나라의 고위공직자 임명은 정치충돌 실패형, 이슈 없는 성공형, 정책중심 성공형, 정치지원 성공형의 네 가지 차원으로 나누어볼 수 있다. 특히 우리나라는 정치지원 성공형이 가장 많은 것으로 보고되었다. 이러한 결과는 부정적인 후보자 요인이 쟁점이 되어도 정치적 이해관계에 의해 인준에 성공하는 경우가 많다는 점을 의미한다.

우리나라 고위공직자 임명과정을 분석한 선행연구들은 아직 대통령과 의회의 전략적 행위를 심층 분석하기보다는 제도의 구조적 문제점 등을 지적하는 것이 대부분이다. 또한 미국과 달리 정해진 시간 내에 인준절차가 마무리되어야 하기 때문에, 시간의 개념보다는 임명동의안이 채택되었는지 여부를 중심으로 그 영향요인을 분석하였다. 이전의 미국 선행연구에서 활용한 변수들 즉, 후보자 요인과 정치적 요인에 대한 몇 가지 변수들을 검증하는 것이 전부여서 임명과정에 대한 심층적 이해의 틀을 제공하고 있다고 보기에는 한계가 있다. 이러한 연구들이 제시하는 함의는 우리나라의 공직자 임명과정이 지나치게 정파적 싸움이 되고 있다는 것이며, 이를 방지하기 위해 미국과 같이 의원 개개인이 정당의 통제에서 자유롭도록 자율성을 부여해야 하고, 인준규칙 등을 개선해야한다는 점 등이다. 하지만 미국의 선행연구를 보면, 미국 역시 단순히 후보자의 특성만이 인준결과에 영향을 미치는 것이 아니며 최근 인준지연에 관한 논의는 여기에도 정치적인 흥정과 협상, 갈등이 존재한다는 것을 알 수 있다.

3. 선행연구의 재검토와 대안적 논의

공직자 임명과정 중 어떠한 상황에서 대통령과 의회 간 교착(girdlock)이 일어나고 이것이 인준지연으로 이어지지 이해하고자 할 때 가장 중요

한 것은 행위자들에게 시간의 가치가 무엇인지를 파악하는 것이다. 대통령에게 자신의 정책비전을 실현할 수 있도록 주어진 시간은 4년뿐이다. 집권 후 시간이 흐를수록 대통령의 영향력이 급속히 감소하고, 임기 말에는 정책과제의 추진이 어렵다는 점을 감안하면 대통령에게 실질적으로 주어지는 시간이 더 짧다. 따라서 의회에서 대통령이 제안한 안건에 대해 강력한 반대여사를 표명하는 것 외에도 해당 안건을 잡고 시간을 끌면 끝수록 그의 국정의제 실현은 어려워진다. 임명안의 경우 이러한 시간 끌기는 행정부처나 독립규제위원회 등 행정부 기관 내 리더십에 영향을 미치기 때문에 간접적으로 관료제 통제에 영향을 미칠 수 있기도 하다. 따라서 임명과정을 단순히 이기고 지는 싸움으로 볼 것이 아니라 인준절차의 속도 역시 고려해야 한다. 대통령은 가능한 한 빨리 자신의 후보자를 해당 직책에 앉혀 일을 시작하고 싶을 것이다. 하지만 역으로 생각해보면 그만큼 대통령에 반대하는 의원들은 인준을 지연시킴으로써 이익을 취할 수 있다는 의미이다.

그런데 대통령에 반대하는 의원이라고 해도 모든 임명안에 대해 인준을 보류시키는 것은 그들이 치러야 하는 정치적 비용을 감안할 때 불가능하다. 따라서 그들의 전략적 노력이 아깝지 않은 가장 가치 있는 임명건을 대상으로 삼을 것이다. 그렇다면 어떠한 대상이 의도적인 인준지연의 대상이 되는가? 후보자의 예정 직책이 공석으로 남는 것이 대통령에 반대하는 의원들로 하여금 가장 큰 이득을 가지게 하는 경우를 생각할 수 있다.

인준이 교착상태에 빠지거나 계속 연기되는 상황에서 해당 직책은 공석으로 남는다. 일반적으로 이 공석은 해당 부서의 직업 관료가 해당 직무를 대리 수행한다. 이 상황에서는 결국 기관이 원래의 성향대로 움직일 가능성이 크다. 5~7인의 위원으로 구성되는 독립규제위원회의 경우라면 이 상황에서 해당 위원회의 성향은 남아있는 위원들의 성향과 일치할 것이다. 만약 새로운 사람이 임명되는 것보다 기관의 원래 성향대로 움

직이는 것이 자신들의 선호와 가까울 때, 대통령에 반대하는 의원들은 이를 공식으로 만들고자 할 수 있다. 이 성향에 대한 적절한 척도는 기관의 이데올로기적인 성향이라고 볼 수 있을 것이다.

기관의 성향은 관료 정치에서 중요한 요소이다. Lewis(2008)는 대통령이 그들의 이데올로기와 반대되는 성향을 가진 기관일수록 이를 자신의 성향대로 정치화하고 통제하는 데 노력을 기울인다는 것을 밝힌 바 있다. 대통령이 다루기 힘든 기관을 정치화함으로써, 관료제에 대한 통제가 보다 수월해질 수 있기 때문이다(Lewis, 2005; Clinton et al., 2012). 이러한 관점에서 보면, 대통령에 반대하는 상원 내 세력에게 가장 이득이 되는 것은 기관의 성향을 대통령이 생각하는 이상적인 지점에서 가장 멀도록 보호하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 대통령의 성향과 가장 반대되는 이데올로기적 성향을 가지는 기관일수록 행정부 임명 절차에서 전략적인 지연의 대상이 되기 쉽다고 할 수 있다. 그 논리는 단순하다. 기관의 성향이 대통령과 거리가 있을수록 대통령은 이 기관의 관리자 자리에 자신의 인물을 앉혀 본인이 생각하는 정책과제를 효율적으로 수행하고자 할 것이다. 이러한 기관의 고위급 직책들이 공식으로 남으면 기관 성향에 따라 대통령의 의중과 거리가 있는 의사결정을 할 확률이 높다. 더불어 해당 기관에서 대통령의 국정과제와 관련한 임무를 받게 된다고 해도 상대적으로 이것이 효율적으로 집행되기 어려울 것이다. 이데올로기적으로 대통령과 차이가 있는 기관의 경우 대통령의 의지를 공유하는 리더가 없는 상태에서 관련 정책들을 제대로 수행하지 않을 가능성이 높다는 것이다. 반대로 대통령의 이데올로기적 성향에 조응하는 기관은 그들의 리더 자리가 공식이더라도 고위 직임 관료들이 대통령의 의지를 반영하는 정책을 수행할 가능성이 높다.

같은 맥락에서 임명에정부서가 대통령이 강력하게 추진하고자 하는 정책과제와 관련이 높은 경우, 그리고 대통령에 반대하는 의원들이 이 정책과제를 저지하고자 하는 강한 의지가 있을수록 해당 임명안은 인준지

연의 대상이 되기 쉽다. 대통령 발의안이 통과된 경우에도 이를 반대해 온 상원의원들은 이에 근거한 정책이 제대로 수행되지 않게 하기 위해 혹은 법안의 수정을 놓고 협상하기 위해 관련 임명안을 놓고 시간끌기 전술을 펼칠 가능성이 높다. 소비자금융보호국(CFPB)의 사례가 대표적이다. 실제 인준지연 사례를 검토해보면 대통령이 강력하게 추진하는 의제이자 논쟁이 되는 정책과제를 많이 다루는 보건복지부, FDA, 재무부 등의 임명안에 대한 인준지연이 많다는 것을 알 수 있다. 일례로 보건복지부 차관보급 인사로 내정되었던 Mark B. McClellan의 임명안은 상원 내에서 당시 수정된 아동건강보험 법안에 반대하는 의원들에 의해 인준이 보류되었다. 그들은 ‘대통령의 비합리적인 법안이 통과는 못 막았지만 이 임명안만큼은 막아 잘못된 정책으로 인한 사회 부작용을 막겠다’고 공표한 후 인준처리를 방해하였다. 최근에는 Land 의원이 기준 금리 조정, 양적 완화 축소 등 연방준비위원회의 주요 통화, 금융 정책에 대한 회계 감소를 의무화하는 내용을 담은 법안을 놓고 이 법안이 처리되지 않는 이상 연방보장제도 위원으로서 Ellen에 대한 인준 지명을 보류하겠다는 의사를 밝힌 바 있다.

이러한 정책기반의 동기를 넘어서 임명안의 직위가 갖는 가치에 근거하여 임명 지연의 대상을 선택하기도 한다. 선술했듯이 모든 임명건이 동등하지는 않으며, 일부 임명건은 지연시키는 데서 오는 가치가 상대적으로 더 클 수 있다. 특히, 권력행사가 가능한 범위, 대통령으로부터의 독립성 정도, 직책의 중요성 등에 근거하여 대상이 정해지는 경향이 있다. 물론 동기는 항상 가능성과 완벽하게 매치되는 것은 아니다. 높은 중요성과 함께 힘 있는 자리는 대통령이 자신이 가진 자원과 에너지를 총 동원하여 싸우는 경향이 있기 때문이다.

마지막으로 인준 절차의 제도적 특성을 감안할 때, 이 현상은 다수당보다 소수당과 대통령의 관계에 의해 달라질 가능성이 높다. 소수의 상원의원들이 효과적으로 임명안이 처리를 막을 수 있기 때문에, 후보자가

다수당으로부터 열렬한 지지를 받고 있는 경우에도 인준이 지연될 수 있다. 과반수를 차지하는 다수당은 해당 후보자를 지지할 수는 있지만 빠르게 표결장으로 끌고 가는 것은 쉽지 않다. 전술한 바와 같이 1인 의원 의 보류 신청만 있어도 해당 임명안의 처리가 쉽지 않기 때문이다. 상임위원회 내에서 인준 지체가 발생하면 다수당이라고 해도 이를 본회의장으로 올리는 것이 불가능하다. 이는 왜 게임이론에서의 가정처럼 상원을 하나의 행위자로 보는 개념이 문제가 있는지를 보여준다.

물론 소수당 의원들이 교착상태 자체를 통해 이익을 얻을 수도 있고 상대적으로 인준지연에 정치적 비용이 적게 드는 것은 사실이지만, 인준지연은 어느 정도 비용을 수반하기도 하며 이것이 영원히 지속될 것으로 기대할 수 없다. 후보자에 대한 다수당의 지지가 있을 것이고, 다수당이 여당일 경우 소수당이 무조건 인준을 지연시키는 것은 더욱 어려워진다. 따라서 후보자에 대한 다수당의 지지에 직면하여, 소수당의 의원들은 합리적인 이유(조사를 위한 추가적인 문서작업, 인사청문회 보류, 대량의 질의서를 만든 후 답변 요청)를 가지고 해당 후보자가 본회의 투표에 올라가기 전에 이를 막아야 한다. 광범위한 지지를 받는 후보자에 대해 보류라는 카드를 꺼내는 의원은 보복이나 평판하락이라는 비용을 지게 될 수도 있다. 또 다른 비용으로는 후보자에 대한 의사진행방해를 이용하는 최소한의 거래비용만큼 시간과 관심이 필요하다는 점이다. 이러한 비용들은 매우 작을 수 있지만 상원의원이 무조건적인 지연을 할 수 없게 만드는 요인이 된다.

교착상태는 특정한 조건 하에서 깨질 수 있다. 특히 대통령이 상원에서 후보자에 대한 지지를 유지시키고 인준 방해의 비용을 높일 수 있는 연합을 구성할 수 있을 때 인준지연의 기간은 줄어든다. 또한 정책기반 동기를 고려한다면, 대통령이 의원들에게 자신의 의제를 이해시키고 동조를 이끌어낼 수 있을 때 인준지연의 기간은 짧아진다. 따라서 대통령의 자원이 충분하고, 정권 혹은 회기 초에 다수당이 충분한 시간과 에너지

지를 가지고 인준지연에 대처할 수 있을 때 인준처리는 상대적으로 진행될 수 있다.

한편 인준지연과 방해에 직면하여, 대통령은 선택을 해야 한다. 먼저 임명을 철회한 후 다른 후보자를 재지명할 수 있다. 그러나 이러한 옵션은 교착상태를 깨지 못할 때가 많고 다시 새로운 후보자를 찾고 조사하고 홍보하는데 비용을 지불하도록 만든다. 임명 철회를 넘어서, 대통령은 휴회임명을 하거나 기존의 인물을 유임시킬 수도 있으며, 직무대리라는 카드를 내놓을 수 있다. 이러한 옵션들이 때로 사용되기는 하지만 한계가 있는 것이 사실이다. 마지막 방책으로 대통령은 그들의 정치적 경쟁자들과 후보자를 인준하는 것에 대한 인센티브를 제공하기 위한 흥정을 할 수도 있다. 이러한 협상은 로그롤링 입법과 유사하며 어쩌면 법안이나 다른 임명이나 입법에서의 표와 교환하는 거래가 수반될 수도 있다. 이러한 협상은 물론 일반 대중들로부터 관심의 대상이 되는 내각급 인사에 대한 임명에 한정된다.

제 4장 연구 설계

제 1절 분석틀과 연구 가설

1. 연구모형의 설정

많은 정치학자들이 높은 인준 성공을 때문에 행정부 고위직 임명과정을 ‘대통령의 의사존중’이라는 규범이 지켜지는 의회 절차로 파악했다. 하지만 인준결정에 이르기까지 극단적인 경우 대통령 임기의 절반에 해당하는 2년이 소요되는 된다는 사실과 이로 인해 급증하는 정부기관의 공석(vacant office)문제는 이 과정 안에 엄청난 갈등이 존재한다는 것을 보여준다.

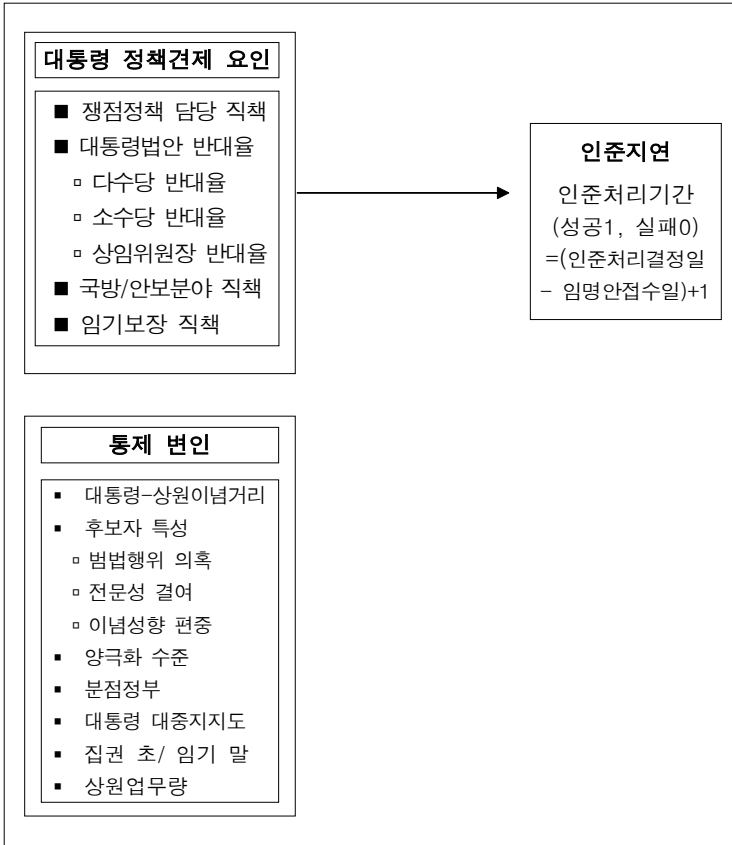
그런데 모든 임명안이 동일하게 오랜 인준기간을 거치는 것은 아니다. 어떤 후보자들은 수일 내에 인준이 결정되는 반면 일부 후보자들은 수 개월 심하게는 몇 해 동안 인준결정을 기다려야 한다. 관련 임명안을 분석해보면 인준기간에 차이가 나는 안전이 후보자의 특성 때문만은 아니라는 것을 알 수 있다. 특정 임명안에 대한 의도적인 인준지연이 발생하며, 그 원인이 안전의 특성 중 하나인 후보자 요인 때문만은 아니라는 것이다. 그러나 이러한 편차의 원인을 밝히고자 한 연구는 소수에 불과하며(McCarty and Razaghian, 1999; Bond et al., 2009) 이들도 대통령, 의회 및 후보자의 이념성향이나 정치적 환경변수만을 검증하고 있다. 이러한 설명요인만으로는 행정부 공직자 임명과정에 만연해있는 전략적인 인준지연 즉, 결과적으로 인준에 성공할 임명안을 의도적으로 지연시키는 현상에 대해 설명하는 데 한계가 있다.

본 연구는 행정부 고위공직자 임명이 가지는 의미와 가치를 고려하여 ‘왜 의원들이 어차피 인준을 받게 될 특정 임명안을 정치적 비용을 지

불하면서까지 지연시키는가’ 라는 연구문제에 대한 답을 찾고자 한다. 즉, 행정부 고위공직자의 인준지연으로 인한 정부 공식화가 대통령의 의제실현을 방해함과 동시에 정부기관의 효율성에 영향을 줄 수 있다는 데 중점을 두었다. 관료제 정치화에 대한 문헌들(Lewis, 2004, Moe, 1985)은 대통령의 행정부 고위직 임명 권한이 정부의 정책수행에 대해 대통령이 가지는 영향력의 근원이라고 주장한다. 대통령이 모든 국정과제의 세부 사항들에 대한 결정과 집행을 홀로 추진하는 것은 불가능하며, 실질적으로 행정부 관료제를 통제하면서 그의 정책비전을 실현시키는 인물이 바로 정치적 피임명자들이기 때문이다. 실제 많은 경험적 연구들이 정치적 임명자들이 대통령의 국정외제의 실현과 정책프로그램의 효과적 집행에 상당한 영향력을 미친다는 실증근거를 제시하였다(Haglund and Lewis, 2013; Maranto, 2005). 심지어 일부 학자들은 정치적 임명자가 없는 정부 기관은 뇌의 신호를 몸에 전달할 목이 없는 기관(neckless)이라고 비유(O’ cornell, 2009)하기도 한다.

행정부 공직자의 인준지연이 결과적으로 대통령의 정책외제 추진력을 약화시킨다는 점을 고려하면, 인준지연을 주도하는 의원들의 전략적 동기 역시 이와 관련있을 것이라고 예상할 수 있다. 인준지연은 낮은 정치적 비용을 필요로 하기 때문에 이를 통해 대통령의 정책 비전 실현을 견제할 수 있다는 것은 상당히 가치 있는 유인(誘因)이 된다. 특히 다수당과 대통령이 연합하는 상황에서는 소수당 의원들이 인준을 지연시킴으로써 그의 국정운영을 어렵게 할 수 있을 뿐만 아니라 대통령과 다수당이 입법에 필요한 시간과 에너지를 임명과정에 빼앗기도록 조장할 수도 있다.

〈그림 4-1〉 연구의 분석틀



본 연구에서는 대통령 정책을 견제하려는 동기가 전략적 인준지연의 주요 원인이라고 보고, 이를 실증하고자 했다. 대통령 정책 견제의 요인의 영향력은 인준 당시 정치적 현안을 중심으로 한 대통령-의회 관계 양

상이 미치는 영향력과 직책의 특성에 따른 편차로 검증하였다. 먼저 정치적 현안을 중심으로 한 대통령-의회의 관계양상이 미치는 영향력을 검증하기 위해 임명예정 직책이 대통령과 의회 간 참여하게 대립하는 정책을 담당하는 부서에 대한 것인지를 확인했다. 또한 인준 처리 시점에 대통령 법안(대통령이 자신의 입장을 공표한 법안)에 대한 정당과 상임위원장의 반대가 심할수록 인준지연도 악화되는지를 관찰했다. 더불어 상대적으로 대통령과 의회의 갈등이 적은 국방·안보 분야의 직책과 정책 방향에 보다 많은 영향력을 미칠 수 있는 임기보장 직책에 대해서는 상대적으로 상이한 결과가 나타나는지를 실증하였다.

법관임명 연구에서 실증해 온 행위자 간 이념거리는 통제변수로 모형에 삽입하였으며, 기타 인준기간에 영향을 미치는 것으로 알려진 후보자의 특성과 대통령의 자원(대중지지도, 임기 말, 임기 초), 정치적 환경변수(분점정부, 양극화) 및 상원업무량 역시 통제변수로 설정하여 종속변수에 미치는 영향력을 통제하였다. 이를 모형화 하면 <그림 3-1>의 분석틀과 같다.

2. 연구의 가설

행정부 고위공직자 임명과정에서의 인준지연은 대통령의 정책비전 실현을 방해하기 위한 전략과 관련이 깊다. 그러므로 대통령과 의회의 정치적 갈등이 클수록 관료제 통제와 정책비전 실현의 중요한 수단이 되는 정부 고위직 임명에 대한 상원의 견제도 커질 것이다. 대통령과 의회의 갈등관계가 정치적 쟁점현안을 중심으로 심화되고 상호입장이 양극화될수록 의도적인 인준 지연도 심화되는 것으로 추정된다. 이러한 점을 감안하면 특히 임명예정기관이 대통령과 의회 간 참여한 대립을 보이는 정책현안을 다루는 경우 인준지연이 더 심화될 수 있다.

가설 1 : 임명예정부서가 정치적 현안을 다루는 행정기관일수록 상원의 인준이 지연될 가능성이 크다.

같은 맥락에서 원내 정당과 의회 지도자가 대통령의 정책을 반대하는 정도에 따라 전략적 인준지연의 수준도 달라질 것이다. 대통령과 원내정당, 의회지도자인 상임위원장 간의 갈등수준이 높고 상호 입장이 양극화될수록 대통령의 정책비전 실현을 방해하기 수단으로 인준처리를 더디게 할 수 있기 때문이다. 상임위원장은 의사일정표에 임명안을 올릴 것인지 여부를 결정하는 권한이 있다. 대통령과 의회 지도부의 정치적 갈등이 임명과정에 영향을 미친다면 이 두 행위자가 대립하는 상황일수록 상임위원장이 임명안 처리를 의도적으로 보류시킬 것이다. 또한 대통령과 갈등관계에 있는 야당이 소수당일 때 이들이 결의안 처리를 저지하는데 한계가 있기 때문에 임명과정을 제 2의 정쟁의 장으로 이용하려는 동기가 강하다.

가설 2-1 : 대통령 법안에 대한 의회(원내 정당)의 반대가 클수록 인준이 지연될 가능성이 크다.

가설 2-2 : 대통령 법안에 대해 상임위원장이 반대할수록 인준이 지연될 가능성이 크다.

그러나 이러한 정치적 갈등 양상의 영향은 대외 정책 혹은 대내 정책 여부에 따라 달라질 수 있다. 정책유형에 따른 입법과정의 편차를 분석한 연구들은 오래전부터 대통령이 국방·안보 그리고 외교정책 분야에 대해서는 비교우위를 갖는다고 주장한다(Wildavsky, 1966). 실제 위와같은 대외정책에 대한 결의안은 대내 정책안에 비해 대통령 선호안에 대한 의회의 지지도가 높게 나타난다. 정책 갈등이 상대적으로 약한 이러한 부처 수장에 대한 임명은 인준이 지연될 가능성 역시 작다.

가설 3 : 대통령에 대한 견제가 상대적으로 약한 국방·안보·외교정책과 관련한 부서의 경우 인준지연이 상대적으로 적을 것이다.

대통령과 의회의 정치적 갈등이 임명과정에 미치는 영향은 임명 대상 직책의 임기보장 정도에 따라서도 달라질 수 있다. 이들 직책은 비교적 장기간의 임기가 법률로 보장되기 때문에 정권이 변해도 기존의 구성원을 쉽게 퇴출시킬 수 없다. 또한 공석이 발생할 경우 직업 관료에 의해 대체되지 않는다. 의원들의 입장에서는 정권 교체와 함께 바뀌거나 그 전에 쉽게 퇴출할 수 있는 직책에 비해 이러한 직책들의 인준에 신중할 수밖에 없다. 더불어 이러한 직책이 갖는 특성은 정부 정책의 방향성을 결정하는 권한이 있으며 자율성과 독립성이 강하다는 것이다. 이는 이 임명과정을 둘러싼 정치적 대립과 갈등이 일반 행정부처의 그것에 비해 더욱 심각할 수 있다는 의미이다.

가설 4 : 임기가 보장된 직책일수록 상대적으로 상원의 인준이 지연될 가능성이 높다.

제 2절 연구대상 및 방법

1. 분석 단위 및 대상

본 연구의 분석단위는 미국 연방공무원 중 상원인준대상 직위 (Presidential Appointees requiring Senate confirmation. 이하 PAS)에 대한 개별 임명안이다. 1급인 행정부처 장관(Secretary) 및 이에 준하는 장관급 인사, 부장관(Deputy secretary)과 사무차장, 차관(Under Secretary), 차관보(Assistant Secretary), 그리고 마지막으로 부차관보 또는 국장급(Deputy Assistant Secretary)이 있다¹⁶⁾(Meier, 1993, 39). 물론 주요 행정부처 내 직책 외에 감사관(Inspector General), 기타 기관의 동일 직급 직책, 대사, 위원회의 위원장과 위원, 연방검사(U.S.Attorneys), 연방법집행관(U.S.Marshals) 등이 이에 포함된다(Loomis, 2001).

이 중 군인은 대부분 개개인에 대한 임명이 아니라 여러 명의 임명안이 동시에 제출되고 바로 처리되기 때문에 연구 대상에서 제외하였다. 또한 연방법집행관이나 미국대사, 연방검사 역시 인준과정이 루틴화되어 있어, 실질적으로 볼 때 상원의 인준고려대상이 아니기 때문에(Bond, Fleisher and Krutz, 1998; 2002; McCarty and Razaghian, 1999) 연구의 대상에서 제외하였다.

연구대상 기간은 미국 의회 103번째 회기부터 112번째 회기까지로, Clinton 집권 1기부터 Obama 집권 1기까지이다. 즉, 1993년부터 2012년까지 상원에 제출된 임명안 중 PAS에 해당하면서 루틴화되지 않은 임명안 3221개를 분석대상으로 하고 있다. 많은 선행연구들이 Clinton정부 중·후반기부터 극도의 인준지연 현상이 나타났다는 점을 밝혀왔고(e.g. King and Riddlesperger, 2013), 민주당 출신 대통령과 공화당 출신 대통

령이 순차적으로 교체되었던 기간이기도 하다. 단, 113번째 회기는 아직 종결되지 않았고 대통령과 의회 주요 행위자들의 이념성향을 나타내는 DW-Nominate 점수가 산정되지 않았기 때문에 분석대상에서 제외하였다.

2. 분석방법

1) 사건사분석(Event History Analysis)

인준지연은 임명안에 대한 의회의 인준처리기간과 그 결과(인준 성공/인준 실패)를 동시에 파악해야 하는 개념이다. 통제변수를 고려한 상태에서 특정 사건이 발생하기까지 시간적 편차에 대한 설명변수의 영향력을 분석해야 한다.

자료의 특성을 고려해도 일반적으로 널리 활용되는 선형회귀분석(Ordinary Least Square)은 것은 문제가 있다. 첫째, 임명성공 혹은 실패가 일어나기까지 인준처리기간 혹은 변화율은 음의 값을 갖지 않는다. 둘째, 선형회귀분석은 정규성 가정을 충족해야 하나 인준처리기간 혹은 변화율의 분포는 정규분포를 따르지 않는다. 오히려 우측으로 편중된 비대칭적(right-skewed) 분포를 보인다. 마지막으로 회기 종료 시 상원의회의 특별한 조치가 없는 이상 해당 임명안은 대통령에게 반려되기 때문에 중도절단자료가 발생한다(Williams, 2008).

이러한 문제점을 해결하기 위해 고안된 분석기법이 바로 사건사 분석(Event History Analysis)이다. 이 통계기법은 각 관찰단위가 경험하는 상태의 변화를 이산변수로 측정하고, 그것을 시간적 차원을 갖는 연속변수인 변화율로 전환시켜 변화율의 분포를 기술하거나 여러 독립변수를 이용하여 변화율을 예측한다(Blossfeld, 2001; Box-Steffensmeier and Jones, 2004; 이재열 외, 2005).

종속변수는 어떤 사건이 일어날 확률로 간주되며, 이를 재해율(Hazard rate) 혹은 이행률(transition rate)이라고 한다.¹⁷⁾ 재해율은 시간 t 이전에 발생하지 않은 사건이, 시간 t 에 발생할 확률(instantaneous ratio)로 표시된다. 이행률 역시 유사한 개념이나 어떤 상태에서 다른 상태로 이행해 나갔는지를 구체적으로 명시한다는 것이 다르다. 사건사 분석방법은 상태의 변화(전이)가 일어나기까지 기간에 대한 자료를 바탕으로 생존함수 $S(t)$ 와 해저드함수 $h(t)$ 를 구한다. 사건이 발생할 위험성이 있는 기간 동안 사건발생시기를 알려주는 한 무작위변수를 T 라 했을 때 그것이 발생할 확률(재해율)은 다음과 같다.

$$h(t) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} \frac{P(t = \Delta t > T \geq t \mid T \geq t)}{\Delta t} \quad (\text{식 4.1})$$

재해율이 표시되면 확률밀도함수, $f(t)$ 를 나타낼 수 있다. 무작위변수 T 의 확률밀도함수는 재해율을 나타내는 식(4.1)의 분자 $P(t + \Delta t > T \geq t \mid T \geq t)$ 에서 조건 $T \geq t$ 를 제거한 것이 되는데 이는 다음과 같이 표시된다.

$$h(t) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} \frac{P(t = \Delta t > T \geq t \mid T \geq t)}{\Delta t} = h(t) \exp \left[- \int_0^t h(u) du \right] \quad (\text{식 4.2})$$

인준시기에 관한 이산-시간분석에서는 인준결정이 발생하는 ‘재해율’이 시점 t 이전에 임명 ‘안’으로 남아있을 확률, 시점 t 에 인준을 받을 확률로 나타난다.

17) 이상 사건사분석방법의 설명은 이재열 외(2005)의 정리를 요약하여 작성되었으며, 필요에 따라 다른 문헌(Blossfeld et al., 2007; Box-Steffensmeier and Jones, 2004)을 함께 참조함.

$$T(T = t_i | T \geq t_i) = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2(t_i) \quad (\text{식 4.3})$$

결국 사건사분석 모형을 통해 확인할 수 있는 것은 임명안이 갖는 특성과 정치적 상황변수가 전환율에 미치는 영향과 함께 이러한 전환율이 시간에 따라서 어떻게 바뀌는가 하는 과정(process)의 내적인 동학(dynamics)이다.

$$\ln[r_{jk}(t)] = \alpha_0 + \beta_1 X_1(t) + \beta_2 X_2(t) + \beta_3 X_3(t) + e^*$$

이를 선형모형으로 추정할 경우 이론적으로 불가능한 음의 전환율을 예측하게 되므로, 이러한 문제점을 해결하기 위해 일반적으로 대수선형(log-linear)모형을 사용한다. 이에 대해서는 다음에서 보다 구체적으로 논의한다.

2) Weibull 모형

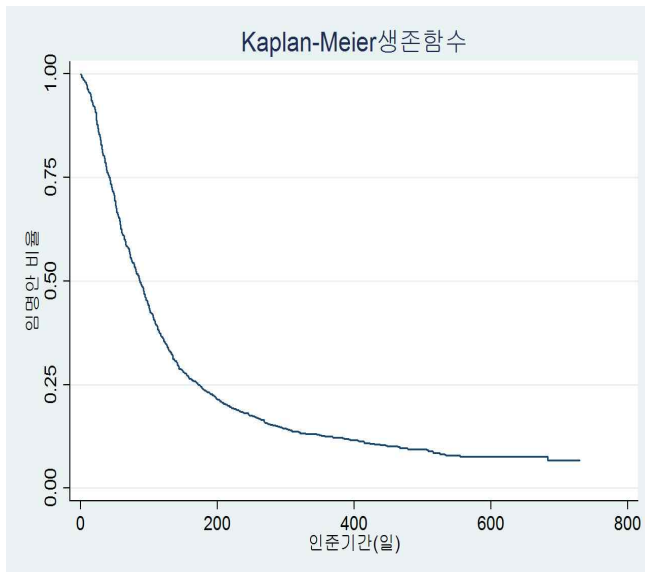
생존분석의 가장 일반적인 접근은 Cox의 비례 해저드 모형이다. 실제 어떠한 사건이 일어나기까지의 기간을 추정하는 많은 실증연구들이 콕스 비례해저드 모형(Cox proportional hazard model)을 차용한다(Therneau, 1997; Therneau and Grambsch, 2000). 이 모형은 전환이 일어나기까지의 기간의 분포에 대해 어떤 가정도 하지 않는다. Cox 모형에서는 전환율과 대기기간의 관계를 미리 규정하는 대신 무정형의 함수 $q(t)$ 로 표시만 한다. 전환율의 시간 의존에 대한 특별한 가정이 없는 대신, 콕스 모형에서는 기간 별로 각각의 독립변수값에 대해 전환율이 비례적이라고 하는 비례성의 가정이 유지된다. 이 가정에 따르면 변수들이 전환율에 미치는 영향은 시간에 따라 변하지 않는다(이재열 외, 2005).

그러나 임명안 자료는 Cox 비례해저드 모형의 기본적인 몇 가지 가정

을 충족시키지 않는다(Box-Steffensmeier and Jones, 2004), 무엇보다도 설명변수들이 인준으로의 전환율에 미치는 영향은 시간에 따라 달라진다고 보는 것이 옳다(Williams, 2008).

한편 고펜르츠 모형(Gompertz Model)과 와이불 모형(Weibull Model)의 경우 시간에 따른 전환율의 변동이 단조 증가 혹은 감소로 나타난다고 본다. 전환율이 시간에 대해 선형으로 증가 혹은 감소한다면 고펜르츠(Gompertz) 모형이 적합하며, 재해율이 시간의 로그에 대해 선형으로 증가 혹은 감소한다면 와이불(Weibull) 모형이 적합하다(이재열 외, 2005). 본 연구의 경우 Kaplan-Meier 생존함수를 추정한 결과, <그림 3-2>와 같이 나타났으며, 단조 감소하고 있다. 이 그래프는 이 연구에서 수집한 자료의 분석을 위해 Weibull 모형이 가장 적합하다는 것을 말해준다.

<그림 4-2> Kaplan-Meier 생존함수 곡선



더불어 고려해야할 것은 인준실패에 포함되는 임명철회나 반송이 일종의 절단자료가 된다는 것이다. 따라서 상이한 상태로 종결되는 데이터들을 중도절단자료로 파악하는 경쟁위험접근(Competing Risk Approach)를 활용하였다. 위와 같은 자료의 특성을 고려하여 두 모형 모두에 감마분포(γ distributed frailty term)를 가정하는 예측하였다.

종합하면 이 연구에서는 Weibull 모형을 이용했으며 특히 ‘accelerated failure time parameterization’ 옵션을 추가했다. 가속화된 실패시간모형과 일반적으로 문헌에서 많이 쓰여온 비례해저드모형(Binder and Maltzman, 2002) 간의 차이는 비례해저드 접근이 해저드가 상수항에 의해서만 달라진다는 가정을 하는지 여부에 달려있다. 임명안은 시간이 주어진 상태에서 공변량에 의해 설명되는 비율에 의해 인준 혹은 실패의 기준 확률이 달라질 수 있다. 이러한 점을 감안하여 Therneau and Grambsch(2000)의 논의를 기반으로 ‘accelerated failure time framework’ 을 이용했다. 이러한 방법을 이용한 모수화는 임명안의 해저드비율이 아닌 시간을 중심으로 이루어진다(Sahu, Dey, Aslanidou and Sinha, 1997).

3. 변수선정 및 측정

1) 종속변수

(1) 인준결과의 정의와 유형

종속변수는 인준지연을 측정할 수 있는 ‘개별 임명안이 인준처리¹⁸⁾에 소요되는 시간’이다. 이는 임명안이 상원에 접수된 일(日)부터 인준이 처리일(日)까지의 일수를 의미한다. 그런데 자료와 분석방법의 특성상 종속변수는 ‘인준성공’과 ‘인준실패’라는 사건의 발생을 포함한다. 따라서 임명안의 성공과 실패에 대한 기준이 필요하다.

상원에서 인준처리 결과는 5가지로 나뉜다. 먼저 만장일치 동의로 인준되거나(Confirmed by the Senate by Voice Vote)와 표결에서 다수결 원칙에 의해 인준이 결정되는 경우(Confirmed by the Senate by Yea-Nay Vote)이다. 또한 표결에서 다수결 원칙에 의해 인준에 실패하는 경우와 상원의 인준절차 도중 대통령에 의해 임명이 철회되는 경우(Received message of withdrawal of nomination from the President)가 있다. 마지막으로 임명안에 대해 상원의 반려 결정에 의해 혹은 상원에서 아무런 조치도 취하지 않은 채 임명안에 대한 유효 회기가 종료될 때 이루어지는, 대통령에 임명안이 반려되는 경우(Returned to the President under the provisions of Senate Rule XXXI, paragraph 6 of the Standing Rules of the Senate)이다. 본 경우에는 만장일치 동의에 의해 인준되거나 표결에서 다수결의 찬성을 받은 경우는 인준 성공 1로 코딩하고, 나머지 경우에 대해서는 인준 실패 0으로 코딩하였다.

18) 이 때 인준처리는 해당 임명안에 대한 상원의 인준여부에 관한 의사결정과 함께 회기 종료까지 인준에 대한 무의사결정으로 규정에 따라 자동 인준실패처리되는 경우를 포함하는 개념이다.

(2) 인준지연의 측정

본 연구의 종속변수인 ‘인준의 지연’은 상당히 주관적인 단어이다. 이는 임명과정 내에서 어떠한 임명안이 다른 임명안보다 더 오랜 시간이 소요되도록 만든다는 의미가 있기 때문에 ‘결정에 소요되는 시간’으로 대체 가능하다(Bell, 2000; Binder and Maltzman, 2002).

‘결정에 소요되는 시간’을 측정하는 방법에는 두 가지 가능성이 있으며 선행연구 별로 다른 지표를 활용해왔다. 첫 번째 지표로는 전임자의 퇴직으로 인한 공석의 발생 일자와 새로운 피임명자가 직무를 수행하는 일자 간의 기간을 활용할 수 있다. 이 경우 분석단위는 의회와 대통령이 공석으로 남은 직책을 채우기까지의 시간이 된다. 둘째, 임명(상원이 전달받은)과 인준(가장 마지막 상원의 행동) 간의 시간에 관심을 가질 수도 있다. 두 번째 방법은 보다 공식적인 인준 시간이라고 할 수 있다.

공석 기간을 사용한 학자들은(Nixon, 2001; O'connell, 2009) 이 척도가 임명이전 의 어떠한 절차적 특성부터 지연까지의 특성을 모두 고려할 수 있다는 점에 주목하였다. 사실 상원에 접수되는 것은 한 사람이지만 해당 직책을 위해 여러 임명후보자들이 몰색된다. 이 때 상원의원이 대통령에게 먼저 후보자들 권유하는 경우도 많고 공식적인 임명 전 대통령이 상원의원들과 토론을 하기도 한다. 따라서 공석 기간을 종속변수로 사용하면 이 단계에서의 갈등의 정도를 파악할 수 있다(Nixon, 2001). 하지만 이 지표로는 인준의 근원을 확인하거나 측정하기 쉽지 않다. 예를 들어, 공석 기간의 편차는 상원 차원에서의 지연 때문만이 아니라, 임명 후보자들을 몰색하고 백악관에서 신원조회를 하는데 걸리는 시간이 원인이 될 수 있기 때문이다. 따라서 공식적 인준절차에서 영향을 미치는 제도적 요소나 임명환경의 영향력을 분리하여 파악하기 어렵다. 더불어 대통령이 발표한 임명후보자외에 해당 임명안을 위해 몰색된 이들의 특성 역시 기간에 영향을 미치기 때문에, 우리가 알고자 하는 임명후보자 개

인적 특성 변수의 영향력 또한 알 수 없다.

또 다른 인준지연의 지표는 상원에 접수된 일자부터 상원의 최종결정이 내려진 일자까지 일수로 계산할 수 있다(McCarty and Razaghian, 1999). 이는 상원의 보류(Hold), 무조치, 투표종결, 인사청문회, 기타 의회의 제도라는 공식적 매커니즘을 통하는 것으로, 실제 상원의 행태(action)에 의한 인준지연만을 명료하게 확인할 수 있다. 둘째, 정해진 의회 회기(session) 내에 최종 결정이 내려지지 않은 임명안은 ‘대통령에게 회귀’ 되기 때문에, 관찰의 단절 없이 임명안에 대한 최종 결정을 확인되는 것을 보장한다. 셋째, 공식적 임명을 이용하는 것은 투표, 철회 혹은 상원의 행동채택 실패 등으로 인준되었을 것이나 실패한 특별한 개인들을 연구할 수 있게 한다. 이러한 경우는 특별히 기관 간 갈등을 이해하게 하는데 중요하다.

따라서 본 연구에서는 종속변수로서 대통령이 상원에 임명안을 제출한 날짜부터 상원의 가장 마지막 결정과 조치까지의 시간을 척도로 하고자 한다. 이는 보류(Holds), 인사청문회 개최일정 등 제도적 특성과 관련된 상원의 공식적 행위의 결과물이다. 또한 분석 단위 자체가 개별 임명안이 되기 때문에, 해당 지명후보자나 기타 후보자의 관련 요인들을 파악할 수 있다.

개별 임명안이 상원에 접수된 일자와 상원의 최종결정이 이루어진 일자에 관한 자료는 ‘Thomas, the Library of Congress’에서 제공하는 대통령 임명 정보¹⁹⁾를 통해 수집되었다. 여기서는 각 임명안 별로 후보자의 성명, 임명된 기관, 직책, 임명안이 상원으로 제출된 날짜와 인준날짜에 대한 정보가 제공된다. 나아가 인준가결 여부뿐만 아니라 최종적으로 후보자가 임명철회되었는지, 호명투표에서 부결되었는지 혹은 대통령에게 반려되었는지 등에 대해 상세하게 알 수 있다.

전술한 바와 같이, 분석의 신뢰도를 높이기 위해 다른 종속변수를 이

19) <http://thomas.loc.gov/home/nomis.html>, 자료검색일:2013.07.28.-2014.03.05.

용한 검증도 실시하고자 한다. 이 때 종속변수는 처음 상원의 일정표 (Executive Calendar)에 게시된 우선순위 상 처리되어야 할 일자와 임명 건 종결일자 상의 차이를 순서화하여 측정되었다. 높은 숫자일수록 해당 임명안을 그대로 둔 채 다른 임명안부터 처리했다는 것을 의미한다.

2) 독립변수

(1) 대통령 정책견제 요인

가. 쟁점정책 담당직책

미국 의회보(Congressional Quarterly)는 의회출입기자들과 정치학자, 기타 관련 전문가들의 의견을 수렴하여 매년 논란이 되었던 법안들을 ‘Key Votes’ 라는 이름 하에 선정한다. 또한 호명투표가 이루어질 때마다 해당 법안의 내용과 의원 별 표결 결과를 제시하는데, 이 때 대통령이 직접 발의하거나 대변인을 통해 명백하게 자신이 지지하는 법안임을 공표한 안건의 목록 역시 제공한다. 본 연구에서는 이 두 자료를 상호 검색하여 대통령이 자신의 의제임을 밝힌 법안(Presidential Position Votes)이면서 논쟁이 있었던 법안(Key Votes)들을 추려내었다. 그리고 임명안이 상원에 제출된 시기에 이러한 법안이 해당 임명안의 예정직책에게 주어지는 담당업무와 관련이 있는지를 확인했다. 예를 들어, Bush 대통령이 발의한 아동건강보험법은 의회 내에서 큰 논쟁이 일었던 법안이다. 이 법안이 의회에 상정되어 통과되었던 2006년 4월을 전후하여 보건복지부 차관, 차관보급 인사에 대한 임명안이 제출되었다. 이러한 경우 쟁점이 된 정책과 임명예정직책이 관련이 있는 경우로 판단했다. 즉, 임명 예정 직책의 담당업무가 같은 해 대통령 발의의 쟁점법안 관련된 경우는 1, 그렇지 않으면 0으로 코딩하였다.

법안이 내포하는 정책내용과 관련 기관을 매칭시키는 일은 코더의 주관에 판단되는 작업이므로, 연구자 외 1명의 코더가 동시에 코딩하여 코더 간 신뢰도를 확인하였다. 그 결과 87.9% 일치했으며, 다르게 코딩된 임명안의 경우는 논의를 통해 재조정하였다.

나. 대통령 법안 반대율

우리나라와 달리 미국 대통령에게는 법안 발의권한이 없고 정부 제출 법안도 없다. 다만 의회에서 발의한 법안에 대한 거부권이 있을 뿐이다²⁰⁾ (Deering and Maltzman, 1999) 따라서 이 연구에서 명명한 대통령 법안이란 대통령이 입장을 분명히 표명한 법안을 의미한다.

미국 의회보에서는 매년 의회의 전자표결 결과를 분석하여 대통령이 입장을 분명히 표명한 법안에 대한 개별 의원의 지지도 수준을 공개한다. 대통령 법안지지도 대통령이 분명한 입장을 표명한 전체 법안에 대한 개별 의원의 표결 중 찬성표를 던진 경우의 비율로 계산한다. 상원의원들을 정당별로 분류하여 이들의 대통령 법안 지지율을 재분석하면 상원의회의 평균 지지율, 민주당과 공화당 의원들의 평균 지지율을 계산할 수 있다. 또한 각 시기에 상임위원회 의장 목록과 그들의 대통령 법안 지지도를 매칭하면 개별 임명안이 처리되던 해 상임위원장의 대통령 법안 평균 지지율 역시 계산할 수 있다. 본 연구에서는 다수당과 소수당, 그리고 임명안이 제출된 상임위원회 의장이 해당 년도에 대통령 법안에 반대한 정도를 알고자 했기 때문에 이러한 1차 자료를 재정리하였다. 즉 100을 기준으로 이 중 대통령 법안에 찬성한 비율(지지도)를 감하여 반대율을 계산했다. 의원들의 대통령 발의 법안 반대율을 계산한 후에는 의원들의 소속정당을 분류하여 정당별 대통령 법안 반대율 평균을 계산

20) 대통령의 권한에 대해서는 미국 헌법 제 2조에 명시되어있다. 대통령의 집행권(Executive Power)은 공직 임명권, 의회 소집권, 거부권(Veto Power), 항목별 거부권(Line-item Veto), 조약 체결권, 최고사령관(Commander in Chief), 사면권 등이다.

했다. 이후 관련 회기에 어느 정당이 다수당 혹은 소수당이었는지 확인하여 소수당과 다수당의 평균 법안 반대율을 변수화했다.

다. 국방/안보/외교 정책분야

Clinton and Lewis(2008)에서는 미국 각 연방정부기관의 제도적 특성이 제시되어 있다. 그들이 제시한 기준을 바탕으로 국방부, 국토안보부, CIA 등 국방안보정책 담당기관이면 1, 아니면 0(교통부, 노동부 등)으로 코딩하였다

라. 임기보장직책

임기는 피임명자의 임용 예정 직책이 특정한 기간의 임기를 가지는가의 여부이다. 정치적 임명직은 장·차관과 같이 대통령이 필요에 따라 바꿀 수 있고 정권이 교체될 때 대통령과 함께 임기가 끝나는 직책도 있지만, 독립규제위원회의 위원 등 일부 직책은 4년, 길게는 9년까지 임기가 정해진 경우도 있다. 미국 상원의 상임위원회 중 ‘Committee on Homeland Security and Governmental Affairs’에서는 격년으로 미국 연방정부 내 부처를 포함한 주요 정부기관의 위치와, 직책의 종류, 각 직책별 직위, 직위별 연봉 기준, 기준 임기 등을 수록한 책자를 발간한다. 1997년부터 2012년까지 발간된 「Policy and Supporting Positions」²¹⁾을 조사하여 개별 임명안의 직책과 비교한 후, 해당 임명안의 예정직책이 대통령과 상관없이 4년 이상 임기가 보장되는 경우 1, 그렇지 않으면 0으로 설정하였다.

21) Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, 「Policy and Supporting Positions」, U.S. Printing Office([http:// www.gpoaccess.gov/ congress/index.html](http://www.gpoaccess.gov/congress/index.html))

3) 통제변수

기타 통제변수로서 선행연구들에서 인준 기간의 중요 결정요인으로 지적했던 주요 행위자 간 이념거리와 후보자 특성, 그리고 정치적 환경변수를(McCarty and Razaghian, 1999; Binder and Maltzman 2002; Derouen et al., 2005, Bond et al., 2006,2009) 모형에 포함시켰다.

(1) 대통령-상원 이념거리

각 행위자들의 일반적 선호는 이들의 이념성향을 대리변수로 사용할 수 있다(Williams, 2008; Moraski and Shipan, 2000; Rottinghaus and Bergen, 2011). 기준이 된 이념성향 점수는 DW-Nominate first dimension²²⁾을 활용하여 계산했다. DW-Nominate는 미국 정치학자들이 의회의 매 회기별로 대통령과 의회 의원들의 이데올로기적 성향을 점수화 하여 발표하는 지표이다. 대통령과 상원 중도의 선호차이는 DW-Nominate값에 근거하여 대통령의 이념성향 점수에서 각 회기별 상원중도 이념성향 점수를 빼고 그 값을 절대값으로 변환하여 변수화했다.

(2) 후보자의 특성

지명후보자의 부정적 속성이 강할수록 상원의 재조사와 토론 증가로 인준기간이 늘어날 수 있다. 후보자의 부정적 속성은 인준 성패를 결정하는 주요 요인이며, 법관 임명안을 대상으로 한 연구들에서는 인준 지연이 이들을 대상으로 이루어진다고 주장하는 것도 사실이다. 따라서 과거 비윤리적 행위에 대한 의혹, 자격요건 문제, 극단적 이데올로기 문제, 기타의 문제가 제기 된 임명안인지를 여부를 더미변수화 하여 통제변수

22) <http://www.voteview.com/dwnominate.asp>

로 설정했다. 관련 정보는 매일, 그리고 매주 발행되는 의회정기간행물(Congressional Quarterly, 1987-2012)와 의회기록물(Congressional Record), 그리고 Washington Post의 웹자원을 활용하여 수집했다. 후보자에 대해 위와 같은 의혹 혹은 논란이 제기되었는지 여부를 이항 대립변수(1=예, 0=아니오)로 코딩하였다.

(3) 대통령 대중지지도

대통령 대중지지도는 갤럽에서 조사하여 발표하는 대통령 대중지지도(%) 값을 기본으로 하여 측정하였다. 미국에서는 2010년 이전까지는 갤럽에서 주 1회 대중지지도를 조사하여 기록하였고, 이후에는 격일로 조사를 실시해오고 있으며, ‘American President Project’ 웹사이트²³⁾에서 이를 공표하고 있다. 각 임명안이 처리되던 기간과 웹사이트에서 공표한 대중지지도의 일자를 맞추고 그 기간 동안의 지지도 평균을 구하여 코딩하였다.

(4) 대통령 임기(임기 초/ 임기 말)

대통령 자원을 나타내는 중요한 변수는 대통령 임기이다. 일명 대통령 취임일로부터 약 3개월 전후의 기간을 일명 허니문시기(Light, 2000)라고 한다. 대통령학 연구자들에 의하면 이 시기 동안 대통령의 자원이 가장 높으며, 자신의 선호하는 정책을 실현시키고 인물을 원하는 자리에 앉히는데 가장 수월할 수 있는 시기이기도 하다. 임명안이 발의된 시기가 대통령이 집권 한 후 90일 내이면 1, 아니면 0으로 코딩했다. 이와는 대조적으로 ‘임기 말’ 변수는 레임덕이 발생하여 대통령의 자원이 급감하는 시점이라고 알려져 있는 임기 4년 차에 발의된 임명안으로 정의된다.

23)<http://www.presidency.ucsb.edu/data/popularity.php>

임명안의 제출된 시기가 해당 년도인 경우 1, 아니면 0으로 코딩하여 이
항대립변수화 했다.

(5) 양극화 수준

매년 미국 정치학자들이 대통령과 미국 상·하원 의원들의 입법행태를
기반으로 개인 이념성향을 분석하여 발표하는 DW-Nominate지표를 활용
하였다. 임명안이 처리되던 시기 양 정당 의원들의 이념 성향의 중도값
(median)을 계산하고, 두 값의 차이를 구하여 코딩하였다.

(6) 분점정부

정부구성을 의미하는 분점정부 변수는 임명안의 처리 시점에 대통령이
소속된 여당과 상원 다수당이 같은지 여부로 변수화했다. 상원 웹사이트
의 회기별 의회구성정보를²⁴⁾ 활용하여, 다수당이 여당이면 0, 야당이면
1로 코딩했다.

(7) 상원업무량

상원업무량은 임명안이 발의된 해당 회기에, 임명안이 접수된 상임위
원회에 접수된 법안개수를 측정하여 변수화하였다. 상원의 업무가 많을
수록 의원들은 간접적 대립의 장이 될 수 있는 임명안보다는 입법안 자
체를 가지고 입법안에 먼저 관심을 기울일 것으로 전반적인 인준지연
현상이 일어난다고 생각할 수 있다. 하지만 상원의 업무가 과다할수록
인준을 지연시켰을 때 이를 정상화하고자 하는 의원들, 특히 다수당 의
원들의 시간과 에너지를 입법안 해결에서 임명으로 전환시킬 수 있다는

24) http://www.senate.gov/pagelayout/reference/three_column_table/Senators.htm

장점이 있다. 더불어 입법안이 많아지면, 자신이 추진 중인 법안이 우선 순위 목록에서 낮아질 수 있다는 것이고 이 때 상원의원들은 이른바 인질잡기(host-taking)전략으로 인준을 지연시킬 수 있다. 해당 자료는 의회연감²⁵⁾ 및 상원의회 웹사이트²⁶⁾에서 수집했다.

<표 4-1> 주요 변수와 측정방법

분류	변수명	측 정	자료 출처
종속 변수	인준소요기간(일)	(상원 최종결정일 - 임명안 제출일) + 1	Thomas, the Library of Congress
독립 변수	쟁점정책 담당직책	(임명안이 접수된 시기에) 대통령 의제 법안 중 정치적 쟁점이 된 법안의 정책을 담당하는 직책인 경우 1, 아니면 0	▶ CQ Roll Call (1993-2012년)
	대통령 정책반대율 -다수당 -소수당 -상임위원장	- 해당 임명안이 제출된 시기 대통령 의제 법안에 반대한 비율 - 정당 평균의 경우 의원 개인의 반대율을 구한 후 정당별 평균을 재계산함	▶ CQ Roll Call (1993-2012년)
	국방/안보/외교 정책 분야	임명예정 부서의 전담영역이 국방안보, 외교분야면 1, 국내정책 관련부서는 0	▶ Clinton and Lewis (2008)
	임기보장 직책	4년 이상 임기가 보장된 직책의 경우 1, 나머지는 0	▶ http://gpoaccess.gov/ congress ▶ 'Policy and Supporting Positions'

25) <http://www.cq.com/bills.do>, 자료검색일 : 2014.05.27.-2014.06.05

26) <http://senate.gov>, 자료검색일 : 2014.05.27.-2014.06.05

통 제 변 수	대통령-상원중도 선호 차이	대통령 이념성향과 상원 중도 이념성향의 차이	▶ http://voteview.com/polarizedamerica.asp)
	후보자 특성	과거 비윤리적 행위 의혹/ 자격요건(전문성, 경력미달) 불충분/기타 논란 중 하나라도 해당되는 후보자인지 여부 (예=1, 아니오=0)	▶ CQ Weekly Report ▶ Washington Post ▶ Congressional Record (Congressional Digest)
	대통령 지지도	인준처리 기간동안 대통령 지지도 평균	'American Presidency Project'(http://www.presidency.ussb.edu/data/popularity.php)
	양극화	공화당과 민주당의 중도 이념성향 간 차이	▶ http://voteview.com/polarizedamerica.asp)
	분점정부	여당이 다수당이면 1, 야당이 다수당이면 0	미국연방정부 통계자료 www.fedstats.gov
	대통령 임기 초 (Honeymoon Period)	대통령 임기 시작일로부터 90일 이내 (예=1, 아니오=0)	미국연방정부 통계자료 www.fedstats.gov
	대통령 임기 말 (Lameduck)	대통령의 집권 4년차인지 여부 (4년차=1, 기타=0)	미국연방정부 통계자료 www.fedstats.gov
	상원 업무부하량	임명안이 제출된 회기동안 상원에서 처리한 법안 개수	Congressional quarterly's Index

제 5장 대통령 정책전제요인과 인준지연

제 1절 기술통계

1. 종속변수

1) 임명안의 인준결과 및 처리기간

미국 상원의회에 103번째 회기부터 112번째 회기까지 접수된 안건 중 연방정부 고위공직자 임명안 3221개²⁷⁾에 대한 인준처리 결과는 <표 5-1>과 같다.

1993년부터 2012년까지 미 연방정부 공직자 임명은 인준 성공율이 77.83%인데, 성공 사례의 대부분은 사실상 만장일치 동의라고 할 수 있는 본회의 구두표결에 의한 것이다(74.32%). 한편 상원에 접수된 주요 행정부 관료 임명안 중 본회의 표결에서 부결되어 인준에 실패하는 경우는 한 건도 없다. 법관 임명안과는 달리 본회의 표결에 부처진 행정부 관료 임명안은 모두 인준에 성공한다는 것이다. 따라서 인준 실패 사례의 대부분은 상원에서 임명안을 반려하거나 의회 회기 종료로 인해 임명안이 자동으로 대통령에 반송되는 경우(Returned to the President under the provisions of Senate Rule XXXI, paragraph 6 of the Standing Rules of the Senate)가 대부분이다. 물론 대통령이나 임명후보자가 지명을 철회하

27) 동시에 여러 인원이 지명되는 임명안(직업 군인)과 상원에서 단순히 확인절차만 거친다고 알려진 임명안은 분석대상에서 제외시켰다. 제외된 임명안은 의회의 인준과정이 루틴화되었다고 평가받는 대사(Ambassador) 임명안, 그리고 'Institute for Museum and Library Service', 'National Endowment for Humanities' 등의 산하기구 및 협회 이사진에 대한 임명안이다. 단, 대통령 비서실(EOP) 고위직에 대한 임명안은 분석 대상으로 포함시켰으나, 일부 독립변수 자료의 결측으로 인해 생존분석에서는 결측치로 처리 되었다.

는 경우도 있다. 이 때에도 인준은 실패한 것으로 기록된다. 1990년 초반까지 대통령의 지명 철회는 주로 인준과정 중에 예상치 못하게 후보자의 자격요건 문제가 대두되는 경우(과거 비윤리적 행위에 대한 투서 등)에 이루어졌다. 그러나 2000년대 들어서는 지나치게 오랫동안 해당 임명안에 대해 아무런 조치가 취해지지 않거나 보류되는 경우 대통령이나 후보자 개인이 더 이상 기다리지 못해 지명을 철회하는 경우가 더욱 빈번하다

〈표 5-1〉 임명안 처리 결과

(건)

회기	인준성공 (구두표결)	인준성공 (과반수이상찬성)	인준실패 (지명철회)	인준실패 (반송)	합계
103	421	9	7	14	451
104	94	7	4	42	147
105	229	12	24	28	293
106	146	5	13	68	232
107	363	19	25	89	496
108	193	7	13	72	285
109	294	12	12	86	404
110	175	3	30	64	272
111	361	28	22	55	466
112	118	11	13	33	175
합계	2394	163	113	551	3221

103회기(1993-1994년)에는 인준율이 95.34%에 달했던 데 반해 Clinton에 대한 탄핵소추안 발의 후 임기 말에는 65.09%로 낮아졌다. 이후 선거주기에 따라 굴곡이 있기는 하나 전반적으로 볼 때 인준에 성공할 확률은 전반적으로 점차 감소해왔으며 2000년대 들어서는 평균 70%대의 성공률을 보이는 것을 알 수 있다.

한편 인준처리기간에도 1995년을 전후로 변화가 나타난다. 임명안이

상원에 접수된 후 인준결정이 내려지기까지 기간은 Clinton 행정부 2기부터 기하급수적으로 증가했다. Clinton의 첫 번째 임기 당시에는 임명동의/부동의 여부를 결정하는데 평균 88.68일이 소요되었지만 Clinton의 두 번째 임기에는 129일 이상으로 크게 증가했다. 이러한 추세는 Bush 정부과 이를 이은 Obama 정부 시기에도 지속되어 왔다. 이 연구에서 분석대상으로 삼고 있는 임명안이나 법관을 포함한 전체 대통령 임명안의 총 건수에는 이 기간 동안 큰 변화가 없었다. 오히려 Obama 1기 때는 보다 적은 임명안을 발의했다. 그럼에도 불구하고 기하급수적으로 증가해 온 인준소요기간은 이러한 추세가 단순히 상원이 검토해야할 임명안 수의 증가 때문이 아니라는 것을 예상할 수 있게 한다.

〈표 5-2〉 정권 별 인준소요기간 : 1993-2012년도

(일/건)

정권	인준처리기간 (전체)	인준처리기간 (인준 성공안)	총 임명안 (분석대상)	총 임명안 (법관포함)
H.W.Bush ²⁸⁾	90	—	—	1186
Clinton I	88.68	73.74	598	1279
Clinton II	129.13	109.17	525	1043
Bush I	114.60	96.75	781	1488
Bush II	147.59	104.47	676	1217
Obama I	138.87	120.26	641	766

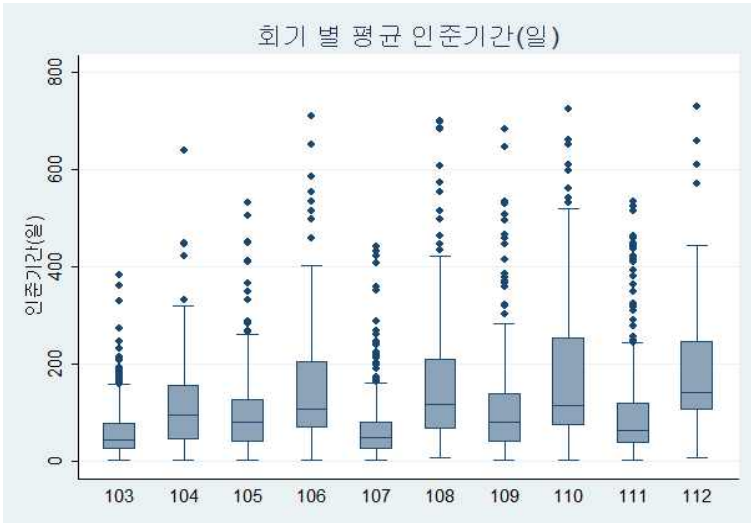
그러나 대통령이 모든 임명안에 대해 동일한 인준기간 증가수준을 경험하지는 않는다. 임명안이 상원에 접수된 후 인준결정이 내려지기까지

28) 본 연구의 대상은 아니지만 Reagan과 H.W.Bush 정부의 임명안 건수와 인준소요기간을 살펴보면 이러한 변화를 보다 확실히 할 수 있다. Clinton의 첫 번째 임기 때와 마찬가지로 그 이전의 1980년대 대통령의 임명안은 인준 결정까지 평균 90일 가량이 소요되었다.

기간에는 상당한 편차가 존재한다는 것이다. 평균 인준기간은 113.86일이지만 상원에 접수된 당일 처리되는 경우도 있는 반면, 최대 소요기간은 730일에 달한다. 다음 박스플롯 그래프는 임명안 별 인준처리기간의 큰 편차를 잘 보여준다(〈그림 5-1〉참조). 일각에서는 상원의 인준처리 기간이 급증한 것이 상원의 업무과부하에 근거한 것이라고 주장한다. 1970년대 이전과 달리 상원에서 처리해야 하는 법안 및 임명안의 총량이 기하급수적으로 증가하는데 반해 의사일정표에 올릴 수 있는 안건의 수는 한정되기 때문에 인준처리가 그만큼 늦어진다는 것이다. 혹은 상원 자체가 자신의 제도적 권한을 강화하기 위해 인준절차 상 새로운 규정들과 검토 기관을 만든 데서 인준지연이 발생한다고 보기도 한다. 20세기 후반부터 의회가 백악관의 검증에 의존하는 데서 벗어나 후보자에 대한 독립적인 조사를 수행하거나 인사청문회의 대상 직책 숫자를 확대하면서 인준지연 현상이 나타났다는 것이다(Moe, 1975; Mackenzie, 1981).

인준지연 현상이 단순히 상원의 전체 업무량 증가 때문이라면 각 회기 내에서 임명안 별 편차가 작아야 하며, 시간이 지남에 따라 인준처리기간이 선형으로 증가하는 양태를 보여야 할 것이다. 그러나 그림에서 보듯이 인준처리 기간은 일괄적으로 증가해온 것이 아니다. 동일 회기에서 다루어지는 임명안도 개별 안건 별로 엄청난 편차가 존재한다. 이러한 결과는 인준지연이 일부 안건을 중심으로 의도적으로 일어난다는 것을 예상할 수 있게 한다.

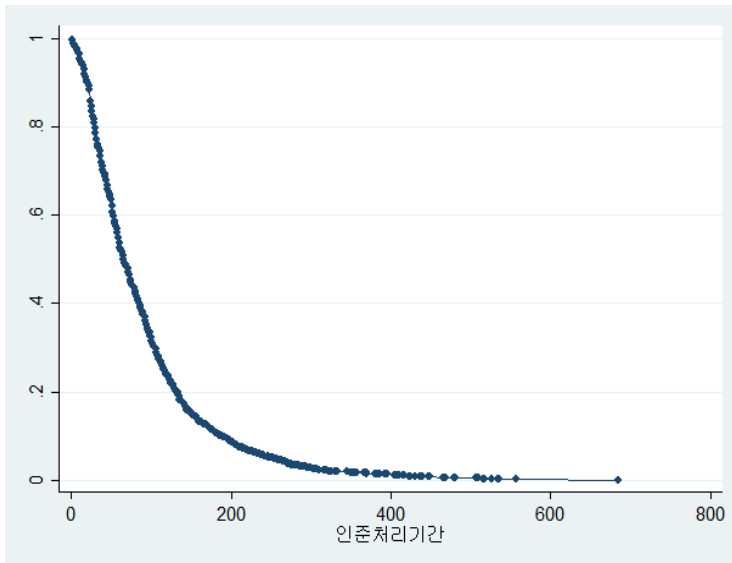
〈그림 5-1〉 회기별 평균 인준처리기간



1993년부터 2012년까지 인준처리기간 별 임명안 건수(비율)는 〈그림 5-2〉를 통해 보다 구체적으로 알 수 있다. 상원에서 임명안에 대해 인준 결정을 내리기까지 소요되는 시간을 단순히 평균 혹은 중간값으로만 분석하면, 지명철회 등으로 본회의 결정에 이르지 못하고 탈락하는 자료 (censored data)로 인한 왜곡을 간과하게 된다. 이러한 문제점을 통제하기 위해 Kaplan-Meier 곡선이 활용된다. 이를 보면 첫째, 임명과정의 특성상 회기 종료일까지 인준되지 않은 안건은 대통령에게 반송되기 때문에, 임명안이 최대한 의회에 머무르는 기간은 730일이다. 또한 많은 임명안들이 상대적으로 빠르게 처리되며 40% 정도의 임명안 만이 100일 이후까지 남는다. 임명안이 상원에 접수되고 100일이 지나면, 인준과정은 더욱 느리게 진행되는 경향이 있으며, 이는 Kaplan-Meier 곡선의 기

올기 변화로 알 수 있다. 200일이 지난 후에는 약 25%의 임명안만 어떠한 결정도 내려지지 않은 채 의회에 남아있다.

< 그림 5-2 > Kaplan-Meier 생존함수 곡선



더불어 이 그래프는 인준 결정이 내려지기까지 10% 이상의 임명후보자들이 6-7개월 동안 기약 없이 기다린다는 것을 보여준다. 일부 임명안에 대해서는 1년이 지나도록 어떠한 조치도 취해지지 않는다.

2. 독립변수

미국 고위공직자 임명안에 영향을 미치는 독립변수로서 대통령 정책견제요인과 통제변수들의 기술통계는 다음과 같다.

〈표 5-3〉 독립 및 통제변수(연속형 변수) 기초통계량

변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
대통령법안반대율(다수당)	3221	26.73	22.61	6	71
대통령법안반대율(소수당)	3221	38.80	20.87	7	71
대통령법안반대율(상임위원장)	3221	24.81	23.72	0	84
대통령-상원중도 이념거리	3221	0.39	0.13	0.17	0.55
대중지지도	3221	52.85	11.29	26.5	89.11
양극화	3221	0.75	0.06	0.65	0.88
상원업무량	3207	321.0	227.19	5	1000

먼저 대통령 법안 반대율은 임명안이 상원에 접수된 시기에 각 정당과 상임위원장이 대통령 발의안을 포함한 주요 법률안(Presidential Position Taking Votes)에 대하여 대통령과 반대되는 입장을 표명한 정도이다. 이는 대통령이 자신의 입장을 명확히 밝힌 법률안에 대한 표결 전체를 100으로 하고 이 중 대통령과 반대되는 의사결정을 한 비율로 계산된다. 상원 내 각 정당이 대통령 법안에 반대한 비율은 최소 6%에서 최대 71%였던 것으로 나타났으며 평균적으로 31%의 반대율을 보였다. 특히 소수당의 평균 반대율이 38.80%로 다수당의 그것보다 약 12% 이상 높은데 이는 분점정부 상황에서 야당이 대통령의 선호안 대부분에 대해 반대의를 표명했기 때문으로 볼 수 있다. 반면 상임위원회 의장의 경우 개인의

신념이나 인구통계학적 특성, 정치적 배경 등에 따라 상이한 행태를 보인다. 2001년도 ‘에너지·천연자원 위원회(Energy and Natural Resource Committee)’ 의장이었던 Murkowski와 같이 대통령의 선호에 전적으로 동의하는 경우도 다수 있었지만, 일부 의장들은 대통령 법안에 대해 80% 이상 반대하는 양상을 보이기도 한다.

한편 통제변수인 임명과정 내 주요 행위자들의 이념성향 차이를 보면 평균적으로 대통령과 야당대표 간 차이가 가장 두드러지게 나타난다. 반면 대통령이 보통 각 정당의 중도 이념성향과 유사하기 때문에 대통령과 상원의 이념 거리 역시 크지 않다. 반면 각 상임위원회 의장은 위원회 내에서 다수당 의원이면서 선수와 연령에 근거하여 선정되기 때문에 대통령과 매우 유사한 이념을 갖는 의장이 있는 반면, 이념 거리가 매우 큰 경우도 있다. 대통령과 상임위원회 의장 간 이념성향 차이가 가장 두드러진 경우는 오히려 대통령과 야당대표의 그것보다도 더 큰 값을 나타내는 것을 알 수 있다.

대통령에 대한 대중의 지지도는 가장 낮을 때 26.5%였으며, 가장 높을 때는 89%를 선회하기도 한 것으로 보고되었다. 공화당과 민주당 중도 의원들의 이념성향 차이로 측정되는 양극화는 1993년 0.65였던 것이 꾸준히 증가하여 2012년에는 0.88의 값을 보인다. 마지막으로 이 연구에서는 상임위원회의 업무량이 많을수록 인준처리에 필요한 시간이 줄어들기 때문에 인준지연이 일어날 수 있다는 점을 감안하여 이를 통제하고자 했다. 상원업무량은 각 상임위원회가 임명안이 제출된 회기에 처리한 법안 수로 측정했다. 상원 전체로 보면 각 위원회 당 평균 321건의 법안을 처리하는 것으로 볼 수 있지만 회기 별 그리고 위원회 별로 편차가 상당히 크다. 회기 당 5개의 법안을 처리하는 위원회가 있는 반면, 일부 위원회에서는 동일 기간에 1000개의 법안을 처리한 것으로 보고되었다.

제 2절 사건사분석(Event History Analysis) 결과

1. 대통령 정책전제요인과 인준지연

고위공직자 임명과정을 조망한 기존의 이론들은 미국의 대통령 임명과정이 견제와 균형의 원리 하에, 대통령의 의사를 최대한 존중하는 방식으로 이루어진다고 보았다. 인준실패나 인준지연은 후보자의 특성에 따라 의회 내에서 그의 임명을 반대하는 세력이 갈등을 확산시킴으로써 일어나는 희소한 사례로 간주되었다. 그러나 최근 미국 언론기사에는 극도의 인준지연 사례들과 이를 둘러싼 대통령-의회 간 갈등 문제가 자주 등장한다. 여전히 대중지지도와 같은 대통령의 자원과 후보자의 특성으로 임명안 별 인준과정에서의 편차를 설명하는 실증연구들과 이러한 언론보도의 차이는 어디에 기인한 것인가?

본 연구는 분점정부 등 정치적 환경 대통령과 후보자의 함수로만 임명과정을 이해하는 것은 소위 새로운 양극화 시대(Partisan Era)로 평가받는 1990년대 이후 임명과정을 설명하는데 한계가 있다고 보고 새로운 설명을 시도하고자 했다. ‘대통령의 정책비전 실현 견제’를 목적으로 인준과정을 통제하려는 상원의원들의 행태와, 이들에게 최선의 이득을 제공하는 직책에 대한 고려가 있어야 한다고 본 것이다.

이러한 관점에 기반한 모형을 설정하고 가설을 검증하기 위해 특히 전체 임명과정 중 의회에서의 인준과정에 연구의 초점을 맞추었다. 특히 결과적으로 인준에 성공한 안건들이 극도의 지연상황에 놓이는 이유와 임명안 별로 인준기간에 엄청난 편차가 존재하는 이유를 의원들의 대통령 정책전제 동기에서 찾고자 했다. 따라서 종속변수는 인준에 성공한 임명안이 상원에 접수되고 난 후 인준될 때까지의 시간이다. 이를 확인 위해 선형회귀분석(OLS: Ordinary Least Square)을 생각해볼 수 있으나, 이는 인준과정의 특성상 나타나는 좌우측 절단값(Censored data)의 문제

를 무시하여 왜곡된 추정치를 얻게 된다는 문제점이 있다. 회기가 종료되면서 관찰 기간의 인위적인 종결이 일어나고 의사결정이 이루어지지 않은 수많은 임명안들이 자동적으로 대통령에게 반송된다. 따라서 이러한 임명안들은 분석 자료에서 절단(censored)된다. 물론 대통령이 인준처리 중간에 지명을 철회함으로써 실패한 임명안 역시 중도 절단자료이다. 절단된 관측치들은 인준 과정에 대해 추가적인 정보를 제공하며 그 자체로 특정한 패턴을 나타내는 경우가 많다(Williams, 2008). 따라서 이러한 자료들을 일방적으로 배제시키면 편향된(biased) 추정치를 얻게 된다. 사건사분석(Event History Analysis)은 이러한 절단자료를 고려하여 설명변수의 영향력을 검증할 수 있게 한다.

더불어 가설은 임명안이 종결되는 방식에 따라 상이한 효과가 측정되어야 한다는 것을 말해준다. 단순히 인준기간만을 평가하면 실패의 부정적 효과를 분석할 수 없기 때문이다. 분석 결과 회귀계수가 -값을 가지면 설명변수가 한 단위 증가할 때 인준결과가 도출되기까지 그 만큼 상대적으로 빠른 처리가 이루어진다는 의미이다. 그런데 임명안이 빠르게 처리되어 인준에 성공하는 것과 상원에 접수된 후 바로 탈락하는 것은 엄연히 다른 의미를 가진다. 따라서 본 연구에서는 Weibull Model에 기반한 사건사분석(Event History Analysis) 중에서도 경쟁 위험 접근법(Competing Risks Approach)을 차용하여 분석하였다. 이 모형은 결론이 다른 상태(임명철회, 반송)로 종결되는 경우 이를 절단된 자료라고 파악하여 계산한다(Box-Steffensmeier and Jones, 2004).

이러한 분석 방법에 근거하여 가설을 검증한 결과는 <표 5-3>과 같다.

〈표 5-4〉 인준지연 결정요인 결과 (Competing Risk Model)

종속변수 : 인준지연			인준성공	인준실패
대통령 정책건제 요인	쟁점정책 담당직책		.173*** (.041)	.0736 (.060)
	대통령 법안 반대율	다수당	.006 (.003)	.029*** (.005)
		소수당	.015*** (.004)	.023*** (.006)
		상임위원장	.004*** (.002)	-.001 (.003)
	국방/외교		-.135** (.050)	-.033 (.081)
	임기보장 직책		.415*** (.057)	0.101 (.071)
	직위	장관급(Cabinet)	-	-
		차관급 (Agency Head 포함)	1.374*** (.103)	.138 (.308)
		차관보 이하	1.352*** (.108)	0.033 (.311)
통제변인	대통령-상원 이념거리		1.831*** (.259)	1.412*** (.492)
	후보자 범법행위 의혹		1.380*** (.376)	-.592 (.377)
	후보자 전문성 결여		.364 (.308)	-.466 (.421)
	후보자 이념성향 편중		-.914 (.451)	7.533 (335.0)
	양극화		5.502*** (.460)	3.244*** (.794)
	분점정부		.077 (.182)	-.909*** (.280)
	대중 지지도		.003 (0.00269)	.026*** (.004)
	집권 초		-.629*** (0.0634)	.112 (.135)
	임기 말		.626*** (0.0707)	-.491*** (.068)
	상원업무량		.0004*** (9.67e-05)	-9.35e-05 (.0001)
절편			-2.633*** (.647)	.320** (.098)
총 관측치			2,826	2,826
LL			-3719.629	-1403.630
LR χ^2			730.57***	144.40***

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

가설 검증에 앞서 인준지연에 영향을 미치는 요인에 대한 분석 결과, 사건의 질적 변화인 인준이 일어나기까지 소요기간이 증가할수록 인준에 성공할 확률은 유의미하게 감소하는 경향성을 발견할 수 있다($\ln(p) = -.0147^{***}$). 행정부 고위관료 임명은 대통령이 관료제를 통제하는 가장 필수적인 수단(Nathan, 1986; Moe, 1985; Lewis and Clinton, 2008)임을 감안하면, 임명안이 의회에서 오랫동안 계류되어 해당 직책이 공석화되는 기간이 길어질수록 대통령은 그만큼 유용한 자원을 잃는다. 따라서 의회에서 보류 기간이 지나치게 길어지고, 해당 직책을 공석화 상태로 두는 비용이 새로운 후보자를 모색하는 비용보다 크다고 판단하면 지명을 철회한다. 더불어 안건이 회기가 종료될 때까지 처리되지 않고 있으면 반송되어 대통령이 재지명하지 않는 한 실패로 종결된다. 물론 무조치(無措置) 외에도 논란이 되는 임명안일수록 추가 인사청문회나 토론 등으로 인해 처리기간이 길어질 수 있으며 이 경우 결과적으로 인준에 실패할 확률이 높다. 따라서 본회의 표결로 빨리 도달하지 못하는 임명안일수록, 즉 인준처리기간이 길어질수록 인준에 성공할 확률이 현저히 낮아질 것이라고 예상할 수 있다. 최근 임명과정에 임하는 의원들의 행태를 분석한 연구자(O' cornell, 2009; Bond et al., 2012; Roberts, 2014)들은 일부 의원들이 정치적 비용을 감내해야 하는 직설적인 임명 반대 대신 인준 처리를 보류시켜 인준에 실패하도록 하는 전략을 택할 가능성이 있다고 언급한 바 있다. 본 연구의 분석 결과도 인준안 처리가 늦어질수록 인준 성공률은 그만큼 유의미하게 감소하는 것으로 보고하고 있다.

이와 더불어 기존 연구에서 실증한 대통령 요인과 후보자 요인, 상원 업무량과 같은 통제변수들로 구성된 모형(모형 I)과, 본 연구의 모형(모형 II)을 비교함으로써 모형적합도를 재확인하고자 했다. 모형 I의 경우에도 모형적합도가 유의미한 수준이었다($LR\chi^2=503.35^{***}$, $LL=-4364.140$). 그러나 모형 II와 비교분석한 결과 본 연구의 독립변수인 대통령 정책견

제 요인들을 추가했을 때 모형적합도가 상당히 개선된 것을 알 수 있다.
($LR\chi^2=730.57^{***}$, $LL=-3719.628$)

1) 대통령 정책건제 요인

결과 분석에 앞서 자료 분석방법의 특성상 해석에 주의할 필요가 있다. 계수가 음의 값(-)을 갖는다는 것은 독립변수의 영향력에 비례하여 인준이 빠르게 처리된다는 뜻으로 인준지연이 비교적 덜 일어난다는 의미이다. 반대로 계수가 양의 값(+) 가지며 유의미한 경우는 독립변수가 한 단위 더 커질수록 인준처리가 더디게 진행된다는 의미이다. 따라서 이 경우에는 독립변수가 한 단위 증가할 때 대통령 임명이 더욱 심각한 인준지연에 직면한다는 의미이다. 더불어 본 연구에서는 중국에 가서는 인준에 성공할 안전에 대한 의도적 지연의 요인을 분석하는 데 목적이 있으므로 인준에 성공한 경우를 중심으로 가설을 검증하였다.

공직자 임명과정에서 인준을 지연시킨다는 것은 그만큼 해당 자리를 공석으로 두겠다는 의미이다. 그런데 해당 직책이 공석으로 남았을 때 인준을 지연시키는 사람의 입장에서 얻는 효용은 직책별로 동일하지 않다(O' cornell, 2014). 이 연구는 인준지연을 주도하는 입장에서 얻을 수 있는 효용의 차이를 만드는 기준이 대통령의 정책을 견제에 대한 영향력이라고 보았다. 즉, 대통령 국정의제에 반대하는 세력이 그의 정책비전 실현을 위한 중요한 수단인 정치적 피임명자의 인준을 지연시키는데서 얻을 수 있는 효용이 클수록 해당 임명안을 최대한 지연시킬 것이라는 가정이다. 이를 사건사분석을 통해 실증한 결과는 다음과 같다.

(1) 쟁점정책 담당직책

임명에정부서가 임명한 접수 시기를 전후하여 쟁점이 된 정책을 담당하는 경우 인준지연이 더욱 극심하게 나타나는 것으로 관찰되었다. 따라서 ‘쟁점정책 담당 직책일수록 의도적인 인준 지연이 많이 일어날 것이다’라는 첫 번째 가설을 채택했다($\beta=.173$, $p<.000$). 대통령은 고유의 정책 비전을 가지고 있으며 자신의 임기 내에 이를 실현하고자 하는 강력한 동기를 가진다. 그런데 대통령이 모든 정부기관을 통솔하면서 정책 프로그램들에 대한 결정과 집행을 관리할 수 없기 때문에 이들은 자신들이 정책비전을 공유하는 인물들을 관련 기관의 수장으로 임명한다. 특히 대통령은 한정된 자원과 시간 때문에 우선순위로 삼는 의제를 결정하는데 (Light, 1999), 이 의제를 실현할 기관의 수장은 그에게 상대적으로 더 중요한 의미를 갖는다(Chabal, 1998). Clinton 정부에서 의료개혁 정책을 추진하던 당시 보건후생부의 피임명자를 중시했던 것이나 Obama 정부에서 금융위기 의 후속 대책으로 법률을 개정하면서 재무부와 그 산하기관들의 고위공직자 임명에 심혈을 기울인 예를 보면 이를 잘 알 수 있다. 1961년부터 2006년까지 대통령의 행정각료 임명 경향을 분석한 연구 (Parsneau, 2013)는 대통령이 연두교서에서 밝힌 정책을 담당할 직책에는 충성심이 높으면서 관련 경험이 풍부한 인물을 지명하려 한다는 실증결과를 제시하기도 했다. 그런데 대통령에게 행정부 고위직 임명이 이러한 의미를 가진다면 이 과정에 참여하는 상원의원들의 행태 역시 동일한 정치적 의미를 갖는다. 대통령에게 시기별로 우선순위가 되는 정책이 있다면 그에 반대하는 상원 내 세력에게도 이 정책이 중요한 이슈라는 의미이다. 그리고 이 정책의제의 중요성만큼 이를 효과적으로 실현할 인물을 임명을 역시 상원 내 대통령 반대 세력들에게 보다 중요한 의미를 가진다는 것이다. 따라서 한정된 시간과 에너지 때문에 모두 임명안을 지연시킬 수는 없으므로 선택을 한다면, 당시 쟁점 정책과 관련한 임명안이

선택의 대상이 될 가능성이 될 확률이 높다.

더불어 특정 정책안을 놓고 대통령과 의회가 대립 관계에 있다면, 의원들은 각료를 신속하게 인준 해 주는 것을 조건으로 해당 정책프로그램을 자신들의 선호에 맞게 변경하도록 요구할 수 있다. 그리고 이 방법은 대통령과의 협상에 상당히 유용하게 사용되어 왔다(Leof, 1994). 예를 들어, Leonhart가 미국 마약단속국 (Drug Enforcement Agency: DEA)의 국장으로 지명되었을 때, 민주당 소속 일부 의원들은 양로원에서 처방약품을 다루도록 허용하는 정책을 수정하도록 요구하면서 이 인준안을 계속 보류시켰다. 하지만 대통령이 협상 조건을 수용한 후 Leonhart의 임명은 빠르게 처리되었다(CQ Today, 2010.12.22.). 선행연구에서는 의원들의 행태를 분석하면서 이 과정 중에 hostaking(인질잡기)가 일어난다는 데 동의하지만 이를 전반적인 경향성으로 보거나, 지역구 이익 문제와 관련해 일어나는 극단적 사례라고 설명했다(Williams, 2008). 그러나 본 연구의 결과는 당시 대통령-의회 간 논란이 되는 정책과 관련한 직책의 경우 인준을 지연시키는 현상이 뚜렷하게 나타난다는 것을 밝히고 있다. 즉, 의원들이 무작위적으로 임명안을 놓고 흥정하는 것이 아니며 쟁점 정책의 집행을 어렵게 하거나 프로그램을 수정하도록 요구하기 위해 관련 임명안 처리를 지연시킨다는 것을 보여준다.

(2) 대통령 법안 반대율

본 연구는 이러한 논의의 연장선상에서, 대통령 법안에 대한 임명과 정 행위자의 지지(반대) 정도가 인준 처리에 유의미한 영향을 미칠 것으로 예상했다. 이에 관한 가설을 검증하기 위해 다수당의 대통령 법안 반대율, 소수당의 대통령 법안반대율, 상임위원장의 대통령 법안 반대율의 영향력을 분석하였다.

흥미롭게도 입법과정에서는 다수당의 행태가 절대적인 영향을 미치는

것(Smith et al., 2013)과 달리 이들이 임명과정 특히 인준지연에는 유의미한 영향을 미치지 않았다. 즉, ‘다수당이 대통령 법안에 대한 반대하는 수준이 높을수록 인준지연이 더 많이 일어날 것이다’라는 가설 2는 기각되었다. 다수당과 대통령 간의 관계가 적어도 인준에 성공할 임명에 대해서는 유의미한 영향력을 가지지 않는다는 것이다. 이러한 분석 결과는 의회 내에서 다수당이 선점하는 우위나 최근 정당을 위주로 결집하는 의원들의 행태를 감안하면 의외일 수 있다. 하지만 대통령과 의회의 상호작용이 임명과정 뿐만 아니라 입법과정에서도 일어난다는 점을 생각하면 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 정치가들의 입장에서는 임명과정보다 입법과정이 보다 중요하다. 법안의 제정과 수정은 국가의 제도를 형성하는 것이며, 한 번 설정된 법안은 국가운영과 국민 생활의 규범이 되기 때문이다(Davidson, 1993; 박수철). 민주주의 원리에 의해 다수당이 입법과정에서 강력한 우위를 점하기 때문에 대통령과 대립 관계에 있다면 이들은 입법과정을 정쟁의 장으로 삼을 가능성이 높다. 특히 다수당이 야당인 경우 이러한 경향성은 더욱 확대될 것이다. 이에 대해서는 분점정부와 단점정부 상황에서의 인준지연 현상 비교를 통해 보다 자세하게 설명하도록 한다.

반면 오히려 소수당과 대통령의 관계가 임명과정에 유의미한 영향을 미쳤다. 분석 결과를 보면 소수당이 대통령 법안들에 반대하는 정도가 심할수록 인준처리가 지연되는 것을 알 수 있다($\beta=.015$, $p<.000$). 1990년대 이전에는 정당의 규율이 약하고 의원들의 자율성이 높았으나 양극화가 심화된 이후에는 정당 별 결집 양상이 뚜렷하게 나타난다. 이러한 상황에서는 소수당이 법제화에 성공하거나 다수당의 입법을 실패하게 만드는 것은 쉽지 않다. 반면 임명과정은 그 특성상 소수당 의원들이 특정 정치연합을 구성하지 않아도 인준을 지연시키고 나아가 실패할 확률을 높일 수 있다. 전술한 바와 같이, 비용은 크지 않은 반면 중요한 대통령의 임명안을 표결에 붙여지기 전에 중지시키거나 보류하는 데서 오는 이

득은 상당할 수 있다. 자신들이 반대하는 대통령 정책이 효과적으로 집행되는 것을 막거나 혹은 상정되어 있는 법안을 놓고 흥정하는 수단이 될 수도 있기 때문이다. 실제 소수당 상원의원들은 의도적 인준지연이 가져오는 이득이 충분하다고 판단될 때 최후의 수단으로서 필리버스터를 실시하겠다고 위협하기도 한다(Mackenzie, 2001:31). 임명과정에서 소수당의 의사진행방해와 이를 종결할 수 있는 핵옵션 조항에 관한 논쟁은 수십 년 동안 다수당과 소수당 간 엄청난 논쟁의 대상이 되어 왔다. 2011년 소수당이던 공화당의 McCain 의원은 소속정당의 의원들에게

“지금의 인준 보류전술이 훗날 선출될 수 있는 공화당 출신 대통령과 우리 공화당 모두에게 독이 될 수 있다. 우리 의원들에 의해 중단되어 있는 상공부 장관 후보자 역시 나의 선호와는 거리가 먼 것이지만 결격사유가 있지 않은 않는다면 이 정도는 대통령의 의사를 존중할 필요가 있다고 본다”

고 경고하기도 했다(CQ Today, 2011.10.22.). 심지어 표면적으로는 후보자의 특성 때문에 임명안을 재검토하거나 반대한다고 밝히는 경우에는 그 이면에는 소수당이 대립하는 쟁점정책에서 우위를 차지하기 위한 경우가 많다. 2011년 상공부(Department of Commerce) 장관 임명후보자 Bryson의 사례 역시 좋은 예이다. Bryson이 처음 지명될 당시 높은 전문성과 비정파적인 태도 때문에 빠르게 인준될 것이라는 여론이 많았으나 그의 임명안은 본회의에 오르는 데만 127일이 소요되었다. 이 임명안을 보류시킨 공화당 의원들은 피임명자가 대규모 환경단체인 NRDC(Natural Resources Defense Council)의 공동 설립자였던 이력이 있어 상공부에 적합하지 않다는 이유를 내세웠다. 그러나 그 이면에는 자유무역 동의안 개정과 관련해 대통령의 협상 테이블로 불러오기 위한 의도가 숨겨져 있었다(CQ News, 2011.11.22.). 최근 들어서는 소수당인 공화당이 대통령과 여당의 법안에 대한 수정을 요구하며 각료급 인사부터 중간관리자에 이르기까지 심지어 인쇄국(Government Printing Office) 국장 임명안조차

지연시키는 사례를 쉽게 볼 수 있다(예. Houston Chronicle, 2011.03.02. Washington Post, 2011.06.09., Wall Street Journal, 2012.05.17., Roll Call, 2012.11.14.). 또한 두 정당 모두 각각 자신들이 소수당의 위치에 있었을 때 특정한 근거 없이 연방선거위원회(Federal Election Committee)와 국가노동관계위원회(National Labor Relations Board)의 인준처리를 없이 거부하기도 했다. 대통령이 자신의 핵심의제를 실현시키기 위해 신설한 이 기관들의 미션에 반대한다는 이유에서였다.

마지막으로 인준 지연이 보통 상임위원회에서 이루어지며, 의사일정표 결정권한이 상임위원장에게 주어져 있기 때문에, 이들이 정책을 중심으로 대통령과 어떠한 관계에 있는지가 인준처리에 영향을 미칠 것으로 예상했었다. 분석 결과 상임위원장이 대통령 법안에 반대하는 수준이 높을 수록 인준안은 느리게 처리되는 것으로 보고되었다($\beta=.004$, $p<.000$).

(3) 국방 및 안보 직책

‘국방 및 안보 관련 직책에 관한 임명은 다른 임명안에 비해 인준지연 현상이 적게 나타날 것이다’는 가설이 채택되었다($\beta=-.135$, $p<.000$). 이 가설은 의도적인 인준지연이 대통령 정책을 견제하려는 동기에 의한 것이라면, 공동 이익이 존재하는 정책분야의 직책과 당파 간 대립이 극심한 분야의 직책에 대한 임명은 상이한 양상이 관찰될 것이라는 예상에 의한 것이었다.

대통령-의회 관계를 정책 유형별로 분류하여 관찰한 연구들(Leloup and Shull, 1999, Black et al., 2012)은 국방, 안보에 관한 정책은 역사적으로 대통령의 권한이 강하게 나타나며 의회가 이를 존중한다는 근거들을 제시한 바 있다. 냉전시대부터 국방안보 분야에 대한 사회적 합의가 대통령에 대한 확고한 지지 기반을 제공해왔고, 정당 공조 아래 대통령은 많은 경우 의회의 검토 없이 외교 정책 결정을 해왔다. 의회 역시 국

가안보(national security)의 미명 아래 이와 관련한 문제에 대해서는 깊게 개입하려고 하지 않았다. 이러한 관습은 그대로 이어져 국방·외교 정책에 있어서는 의제 설정에 있어 의회의 역할이 1970년대 이후 지속적으로 감소해왔다는 것이 일반적인 평가이다(Hinckley, 1994). G.W. Bush 행정부에 와서 이러한 양상에 변화가 있는 듯 했으나 9.11테러 이후 다시 이 분야는 ‘테러리스트와의 전쟁’, ‘위기 상황에서의 의사결정’에 관한 분야로 규정되면서 대통령과 행정부의 의사결정을 존중하는 양상을 보인다(Yoo, 2012). 국가 통솔자로서 대통령은 국방과 외교 관계에 있어서는 예외적인 재량권을 행사할 수 있다는 것이다(Wildavsky, 1998). 정치적 피임명자가 담당하게 되는 정책이 대통령-의회 간 견제가 적은 분야라면 그만큼 임명안을 지연시킬 유인도 감소한다. 또한 언론에서도 후보자의 비윤리적 행위 의혹과 같이 치명적 사유가 없는 이상 국방·안보 분야의 인사에 대한 인준지연은 상당히 부정적으로 평가한다. 따라서 인준지연을 주도하는 의원의 입장에서 이 분야에 대한 임명안 처리를 지연시키는 것이 상당한 정치적 비용을 치루게 하는 일일 수 있다. 이러한 이유에서 국방안보 분야의 임명은 다른 국내 정책(복지, 경제 등)을 다루는 직책에 비해 인준지연이 적게 나타난다.

(4) 임기보장 직책

임명예정직책이 정권과 무관하게 임기를 보장할 경우 임명안이 인준지연에 직면할 가능성이 높아지는 것으로 보고되었다($\beta=.415$, $p<.000$). 미국 연방정부 내 일부 직책은 4년 이상의 임기를 보장하며, 핵심 독립규제위원회들의 경우 8-9년이라는 장기간의 임기를 보장한다. 연방준비제도(Federal Reserve System), 국가노동관계위원회(National Labor Relations Board) 등이 이에 해당되는 기관들이다. 이 기관들은 법안에 근거하여 관련 정책프로그램을 형성하거나 분쟁을 조정하기 때문에 상당한

권한을 가지고 있다. 우리나라와 비교하면 공정거래위원회나 방송통신위원회와 같은 기관들이다. 이러한 기관에서 대통령보다 더 긴 임기를 가지는 피임명자들이 위임받는 권한 역시 그만큼 크고, 이들의 결정은 행정부의 정책 방향성을 변화시킬 수 있을 만큼 영향력이 상당하다. 또한 정권이 바뀐 후에도 몇 년 간 이들이 정책프로그램들을 구성하고 법률 적용을 판단할 수 있는 것이기 때문에 임명과정에 참여하는 행위자들이 보다 신중해질 수밖에 없다. 이러한 중요성 때문에 의회 구성원들은 임명후보자를 결정하는 과정부터 참여할 수 있도록 다양한 규칙들을 만들어온 것도 사실이다. 실제 다른 행정부 관료 임명과 달리 이 임명과정에는 여러 이익집단이나 선거구 대표들이 참여하고 정치적 동맹을 형성할 수 있는 자리를 만드는 양상을 보인다. 또한 다른 임명안에 비해 당파성 대립이나 정책 갈등 문제를 높고 본회의장에서 의사진행방해가 많이 나타난다는 특성이 있다(Harris, 1953: 267-279).

일부 연구자들은 이들에 대한 본회의 부결이 상대적으로 적게 일어난다는 점을 지적한다. 그리고 이러한 현상은 이 직책에 대한 임명안의 중요성 때문에 대통령이 후보자 선택 과정부터 의회의 의견을 적극 반영하기 때문이라고 설명하였다(synder and Weingset, 1997; Chang, 2000). 특히 게임이론에 근거하여 임명과정을 설명하는 연구들은 이 직책을 대상으로 설명하는 경우가 많다. 공간모형의 설명에 의하면 이 공석을 두고 고유의 선호체계를 갖는 대통령이 상원의 반응을 고려하여 후보자를 선택한다. 대통령의 선호에서 멀고 상원의 선호에서 가까울수록 이 임명안이 인준에 성공할 확률은 높아진다. 하지만 대통령은 무조건적으로 상원의 선호를 따르려고 하지는 않으며 대통령이 양보할 수 있으면서 상원의 선호를 충분히 반영하는 지점에서 균형이 달성되고 인준이 이루어진다. 이러한 논리에 근거하여 이 직책에 대한 임명안이 본회의에서 가까스로 인준에 성공하거나 부결하는 경우가 적은 이유는 대통령이 그만큼 사전 지명 작업에서부터 상원의 선호를 반영하여 의사결정을 하기 때문이라는

것이다.

그러나 이 연구의 분석 결과는 이들의 모형이 설명하지 못한 부분이 있을 것이라는 점을 시사한다. 본회의에서 부결되는 경우는 적지만 인준 지연에 직면할 확률이 유의미하게 크기 때문이다. 앞서 결과적으로 인준에 동의할 임명안에 대한 처리를 전략적으로 지연시키는 것은 해당 직책이 공석으로 남는 기간이 길수록 편익을 기대할 수 있는 의원들에 의한 것임을 밝힌 바 있다. 전략적 인준지연의 대상이 된다는 것은 그만큼 지연을 주도하는 의원들이 ‘공석화’에서 얻는 것이 많을 수 있다는 의미이다. 임기가 보장되는 직책은 두 가지 차원에서 대통령에 반대하는 세력에게 강력한 인센티브를 제공한다.

독립규제위원회를 비롯하여 임기가 보장되는 직책의 기관들은 대부분 정책 결정권을 갖는 5-8명의 정치적 피임명자와 이들을 보좌하는 직원 관료들로 구성된다. 이러한 소수 의원들의 토론과 협의에 의해 주요 정책프로그램이 결정되며 그렇기 때문에 대부분 보수적 인사와 진보적 인사를 동일 비율로 구성하여 균형을 맞출 수 있도록 한다. 그런데 여기에 1-2석의 공석이 발생하면 균형은 깨지고 한쪽 방향의 이념성향으로 치우치게 된다. 공석으로 남는 것을 현상유지 지점이라고 보았을 때, 이러한 현상유지 지점이 대통령 반대세력으로 하여금 더 유리한 상황이면 해당 직책을 공석으로 두려고 할 유인이 강해진다. 대통령이 어떠한 인사를 선택하든지 공석으로 있는 경우보다는 기관 전체의 의사결정이 대통령 선호에 가까울 것이기 때문이다(Ostrander, 2013). 예를 들어, Obama 정부에서 연방통신위원회(Federal Communication Committee)에 민주당 추천 인사의 임기가 만료된 상황을 가정해보자. 이전의 위원회 구성이 균형을 이룬 상태라고 하면 다른 인사가 들어오기 전까지 이 기관의 의사결정은 좀 더 보수적 이념에 가깝게 이루어질 것이다. 반면 Obama 대통령이 새로운 피임명자를 임명하는데 성공하면 다시 균형점에 가깝게 복귀한다. 어떤 인사를 선택하든지 그는 최소한 중도성향의 인사일 것이

며, 진보적 성향의 후보자일 가능성이 높다. 따라서 공식으로 남아있는 기간이 길수록 이 기관의 정책결정이 대통령 반대세력의 선호에 가깝게 이루어질 것이라고 예상할 수 있다. 상원의 의원들이 합리적 결정을 한다고 가정하면 이들은 당연히 최대한 오래 이 자리를 공식으로 하려고 할 것이며, 이를 위해 가장 쉬운 수단이 인준결정까지 소요되는 시간을 길게 만드는 것이다. 더불어 이러한 결정은 Obama 정부 시기 노동관계 위원회의 사례와 같이 대통령이 중시하는 정책의제를 담당하는 기관을 유명조직으로 만드는 결과를 낳기도 한다. 대통령은 심각한 타격을 받는 반면, 이를 주도한 반대세력의 입장에서는 그만큼 큰 편익을 얻을 수 있는 결과다.

뿐만 아니라 이 직책은 장기간의 임기가 보장되기 때문에 한번 임명이 이루어지고 나면 대통령 반대당이 차기 대통령 선거에서 이긴다고 해도 교체할 수 없다. 다시 말하면 이것이 공식으로 남아있어야 후에 자신들이 원하는 인물을 앉힐 수 있다는 의미이다. 그리고 자신들이 정권을 탈환했을 때 원하는 인물을 임명하고 나면 그들의 대통령 임기가 종료된 후에도 해당 피임명자는 여전히 그 자리를 확보하고 있을 수 있다. 따라서 대통령 반대당의 인사들은 차기 선거에서 자신들이 정권을 탈환했을 때 이 직책의 인사들을 임명할 수 있도록 이를 공식화하고자 할 유인이 크다. 특히 대통령의 임기가 얼마 남지 않은 시점에서는 인준지연을 통해 현 대통령의 임기가 끝날 때까지 그 자리를 공식으로 남기는 것이 수월하다.

요약하면 임기가 보장되는 직책의 임명을 지연시키는 것은 현 대통령이 자신의 선호대로 정책을 이끌어나가기 어렵게 만들 수 있고, 대통령 임기와 무관하게 장기간 자신들의 정책비전을 공유하는 동료를 정책결정 권한을 갖는 자리에 앉힐 수 있다는 유인을 제공한다. 따라서 이 임명에 대해서는 대통령 정책에 반대하는 의원들이 인준지연을 위한 전술들을 사용할 확률이 높다. 최근 연방통신위원회와 국가교통안전이사회의 임명

사례분석을 실시한 연구들(Goodsell and Gayo, 1971, Nixon, 2001; Nixon, and Bentley, 2006)에서는 이 기관의 관련 직책들이 유의미하게 인준지연 대상이 되는 경우가 많다고 주장해왔다. 본 연구의 결과는 이것이 특정 기관에만 국한되는 것이 아니라 임기 보장 직책을 둘러싼 임명과정 전반에 나타나는 경향성이라는 것을 보여주고 있다.

(6) 직위별 비교

법관 임명과는 달리 행정부 임명에는 갈등이 적다는 편견은 언론 보도가 주로 내각 인사에 초점을 두기 때문이다. 더불어 우리나라와 달리 인사청문회장에서 후보자의 사생활과 관련한 문제점들은 일반에 공개되지 않는 것을 원칙으로 한다는 점 또한 하나의 이유다.

본 연구의 대상이 된 임명안도 차관급이나 국장급 인사는 최대 730일이 소요되고, 중간값 역시 79일인 데 반해 장관급 인사는 중간값이 16일인 것으로 조사되었다. 더불어 가장 오랜 지연을 겪은 임명안 역시 282일이었다. 장관급 인사의 경우 처음 대통령이 내각을 구성할 때 지명되기 때문에 대통령의 정책의제를 반대하는 의원이라고 해도 이에 대해서는 가시적 방해할 하지 않는 경향이 있다. 이는 대통령에 대한 최소한의 예우 차원이기도 하고, 이 때에는 합리적 사유 없이 인준을 지연시켰을 때 언론에 부정적으로 보도되어 본인의 정치적 자산을 잃을 가능성이 높기 때문이기도 하다(Loomis, 2000). 더불어 장관급 인사에 대해서는 인준 지연보다 대통령이나 여당의 이미지에 타격을 줄 수 있을만한 결격사유를 밝혀냄으로써 인준에 실패하게 하는 것이 더 좋은 전략일 수 있다(Leof, 2001).

한편 미(美) 정부기관의 위계서열 상 두 번째에 해당하는 차관급 인사는 매일매일 기관의 정책수행에 필요한 크고 작은 의사결정들을 내리는 중요한 직책이다. 더불어 장관급 인사는 조직의 자원 획득을 위해 대외

적 활동을 하고 거시적 정책수립에 에너지를 쏟기 때문에(Selznik, 1984) 실제 조직 관리에 있어서는 사실상 더 큰 영향력을 미친다고 해도 과언이 아니다. 직책이 정책수행에 미치는 영향력은 상당히 큰 반면 장관급 인사에 비해 인준지연 문제가 부정적으로 가시화될 확률은 적기 때문에 이는 좋은 대상이 될 수 있다.

더불어 대통령이 자신의 선거공약 관련 의제를 구체화시키는 과정에서 혹은 특정 정책법안을 구체화하는 과정에서 차관급 혹은 차관보급 인사를 교체하거나 관련 직책을 신설하는 경우가 많다. 따라서 인준지연이 대통령의 정책을 견제하고자 하는 동기에 의한 것이라면 이들에 대한 임명안은 다른 직위에 비해 상대적으로 더 심한 인준지연에 처할 수 있다. 인사청문회 회의록을 검토하다보면 이러한 경향성은 오래 전부터 있었다는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 1993년 Clinton은 경제 회복을 위한 주요 정책들을 수립하고 재무부에 관련 하위부서들을 신설했다. 그리고 이 정책을 책임지고 수행하기 위한 인물로 차관직에 Munnell을 지명했다. 초기에 이 임명안은 의회의 환영을 받았으나 인준안이 접수되고 13일이 지난 후, 일부 공화당 의원들이 연금배당액에 세금을 부과하는 정책안에 반대한다는 이유에서 이 임명안의 의사진행을 중지시켰다. 당시 공화당 지도부였던 Trent Lott 상원의원은 대통령의 이러한 정책안에 대한 입장과 함께 후보자가 이러한 정책안에 찬성하는 칼럼을 쓴 적이 있다는 이유로 이 임명안을 보류시켰다.

“ 이는 미국 납세자에게 또 다른 위협요소이다. 워싱턴의 해결방안이라는 것은 항상 ‘그럼 이제 세금을 인상합시다’ 라는 것이다. 재정지출을 더 하고 싶은가? 그럼 세금을 올리면 된다. 걱정할 필요가 없을 것이다. 미국인들은 충분히 더 많은 세금을 낼 수 있으니까.(Lott, U.S. Senate 1993, S6077). ”

“지금까지 모든 이들은 Clinton이 선거공약으로 중산층은 세금감면을 주장했었다. 그런데 대통령 후보자 Clinton은 미국인들이 과도한 세금을 내고 있다고 믿었던 반면, 대통령 Clinton은 미국 정부가 굶고 있다고 생각한다. 미국인들은 모두 정부가 재정지출을 삭감해주기를 원하는데 대통령은 이를 듣질 않는다. 미국인들이 반대하는 정책을 수행할 직책을 만들고 미국인들이 싫어하는 세금 증대를 찬성하는 인물을 지명해놓았는데 우리가 어떻게 이 후보자를 그 자리에 앉혀줄 수 있겠는가.(Connie Mack, U.S. Senate 1993a, S6084).”

이러한 경향성은 현재까지도 계속되고 있으며, 본 연구의 결과는 주요 설명변인들을 모두 통제한 후에도 유의미하게 차관직에 대한 임명안이 다른 임명안에 비해 의도적인 인준지연이 심하다는 것을 보여준다($\beta = .134$, $p < .000$). 물론 장관급과 달리 차관급이나 차관보급 인사가 덜 중요하기 때문에 의사일정표 등록에서 밀려나고 이것이 인준지연으로 보인다는 반론이 있을 수 있다. 이 문제를 확인하기 위해 직위별로 사건사분석을 실시한 결과 오히려 장관급 인사는 임명예정부서가 대통령-의회 쟁점정책인지 여부가 인준지연에 영향을 미치지 않는 데 반해 차관급 인사는 그 영향력이 통계적으로 유의미했다($\beta = .093$, $p < .05$). 차관보급 인사 역시 마찬가지였다. 오히려 이들의 경우 정책쟁점 관련 직책인지가 그 큰 영향력을 미치는 것으로 조사되었다($\beta = .3$, $p < .000$). 초기 대통령의 국정 의제가 정해지고 난 후 대통령은 이 정책의제를 실현하기 위해 관련 법안제정이나 수정을 시도한다. 사실상 구체적인 정책프로그램들은 이후에 구상되며 이러한 구체적 과제를 구상하여 실현시키는 데는 차관, 차관보급 인사들의 영향력이 상당하다. 거시적인 정책 결정은 대통령과 장관급 인사가 하게 되지만 구체적인 정책프로그램의 세부 항목들을 결정하고 관료제의 정책집행 과정을 모니터링하는 것은 이들이기 때문이다. 뿐만아니라 금융위기 이후 CFPB와 같이 주요 현안에 대응하여 만들어진 기관들은 주로 행정부처 소속 위원회이거나 국(Bureau)급으로 신설된다.

따라서 이 현안을 처리하게 될 기관의 수장은 주로 차관, 차관보급 인사로 지명된다. 그리고 그들의 임명과정은 해당 현안과 그 해결방식에 반대하는 상원 내 세력들로부터의 방해로 감내해야한다.

2) 정부구성과 전략적 인준지연

미국 정치세계는 100년간의 공백기 이후 양극화 현상이 다시 출현했으며 지난 20년 간 이것이 지배적 양상이 되었다는 것이 전문가들의 공통적인 의견이다(Gary and Griffin, 2012). 초기 대통령-의회 관계를 파악한 모형들에서는 두 제도 간 관계가 여야대립양식(Opposition mode) 혹은 비정당 양식(non-party mode), 이익연합체 관계인 교차정당양식(cross-party mode) 세 가지 중 하나로 나타난다고 보았다(King, 1976). 대통령제를 채택한 미국에서는 의회가 독자적 행위자로서 행정부를 감독하는 비정당 양식이 두드러지는 반면, 의원내각제를 채택한 유럽에서는 내각과 야당 간 대립에 근거한 여야대립양식이 관찰된다고 주장했다(Andrews, 1992; Norton, 1998). 그러나 최근에는 미국에서도 양극화 현상이 두드러지면서 대통령과 여당이 연합하고 야당이 이를 견제하는 양상이 두드러진다. 미국 대통령이 특정 정책을 놓고 반대당 의원들과 벌이는 상호 비방전, 더 많은 여론의 지지를 얻기 위해 대통령과 반대당 지도부가 전개하는 언론 플레이, 대통령과 야당 간 대립이 극대화되어 발생하는 정부폐쇄 등이 연일 언론을 통해 보도된다(임성호, 2001).

본 연구는 임명과정에서 대통령과 소수당의 관계가 중요하다고 논의한 바 있다. 그런데 이렇게 양극화가 두드러진 상황에서는 이 소수당이 여당인지 혹은 야당인지 여부에 따라 상당히 다른 양상이 전개될 것임을 예상할 수 있다. 즉, 야당이 소수당인 여대야소 상황에서는 소수당과 대통령의 관계가 악화될수록 인준지연이 보다 극심하게 나타날 수 있다는 것이다. 반대로 여당이 소수당일 때는 대통령과 유사한 정책선호 혹은

인물에 대한 선호를 가지기 때문에 인준지연 현상이 감소할 수 있다. 따라서 분점정부인지 여부에 따라 인준지연의 설명변인 별 영향력을 확인하는 것은 소수당과 대통령의 관계가 인준지연에 영향을 미치는 것인지, 대통령 반대당의 영향력이 중요한 것인지를 알 수 있게 할 것이다.

또 다른 측면에서 이 분석은 분점정부 형태가 국정운영에 미치는 영향력을 평가할 수 있게 한다. Oleszek은 분점정부 상황은 야당의원들로 하여금 행정부가 수립한 정책에 대해 무조건적으로 정치적 타격을 주도록 하는 동기를 제공한다고 지적한다(Oleszek, 2001). 그러나 분점정부가 국정운영에 비효율적이라는 고정관념과 달리 사실상 이것이 예상보다 비효율적이지는 않다고 보는 시각도 있다(Binder, 2005; 김용호, 2001). 분점정부라는 상황적 요인이 대통령-의회가 어떻게 상호작용 하는지 가장 잘 볼 수 있는 임명과정(Dull et al., 2012)에는 어떠한 영향을 미치는지 확인함으로써, 이러한 논의에도 일부분 함의를 제공할 것이다.

분석이 대상이 된 의회 10회기 동안(1993-2012년) 분점정부는 5회기에 걸쳐 나타났다. 이 시기 동안의 전략적 인준지연 현상과 여대야소 시기의 그것을 비교하면 <표 5-4>와 같다.

독립변인들만을 비교해보면 가장 뚜렷한 차이는 다수당과 소수당의 대통령 법안 반대율이 미치는 영향력이다. 여대야소 상황에서는 소수당이 대통령 법안에 반대할수록 전략적인 인준지연이 일어나는 것으로 나타났다($\beta=.029$, $p<.000$). 이는 최근 Obama 정부의 임명과정만을 보아도 분명하게 알 수 있다. 2008년 대선에서의 압도적인 승리와 단점정부 환경에도 불구하고, Obama 대통령은 정권 초기부터 예상하지 못한 난관에 부딪혔다. 공화당 의원들이 극단적 당파성을 드러내면서 타협을 위한 대화가 거절되고 대통령 주요 어젠다가 모두 저지되었다. 심각한 경제위기의 중반에, 소수당 상원의원들은 100명이 넘는 정부기관 임명안을 지연시키기 위해 보류 전술을 사용했으며 의사진행방해로 위협을 가했다(Mann and Orstein, 2013). 그 결과 새로운 정부는 출범 이후 1년이 지나도록

엄청나게 높은 공석율을 보였다. 이러한 소수당의 방해는 피임명자의 자격요건이나 비윤리적 행위에 대한 의혹 때문이 아니라, 소속될 행정기관이 제 기능을 못하도록 만들려는 의도에 의한 것이다. 대통령과 재무부장관은 금융시스템을 안정화시키고 경기를 부양시키기 위해 고군분투했다. 그리고 이들의 정책안들은 다수당이자 여당인 민주당의 지지 하에 대부분 제도화에 성공했다. 그러나 이러한 정부의 경제 정책에 반대하는 소수당 상원의원들은 재무부의 역량을 손상시키기 위한 방법으로 임명과정을 이용했다(Mann and Ornstein, 2013:96-97). 재미있는 사실은 이 전술들이 Bush 대통령이 단점정부 하에 있었던 108회기에 민주당 대통령의 정책에 대항하기 위해 사용했었던 전술이라는 점이다(Black et al, 2011).

단점정부 상황에서 다수당이 대통령 법안에 반대하는 시기에 접수된 임명안일수록 인준지연이 덜 일어난다는 분석 결과 역시 동일한 맥락에서 설명할 수 있다. 다수당 즉 여당이 대통령 정책에 반대하는 시기라는 점은 대통령이 추진하는 정책이 야당의 선호에 보다 가까운 것임을 의미한다. 따라서 이 때에는 야당 즉 소수당 의원들이 대통령 정책을 견제하려는 동기에서 인준을 의도적으로 지연시킬 유인이 적다. 따라서 이 분석 결과는 소수당의 전략적 인준지연이 그들이 반대하는 대통령의 정책 실현을 저지하기 위한 수단이라는 가설을 뒷받침하는 또 다른 근거자료가 될 수 있다.

한편, 분점정부 상황에서는 다수당 즉 야당이 대통령의 정책을 얼마나 지지 혹은 반대하는지 여부가 인준지연에 영향을 미치지 않았다. 이는 다수당이 된 야당은 정쟁의 장으로서 입법과정에 초점을 맞춘다는 주장(Sinclair, 2012)의 실증 근거가 될 수 있다. 또한 야당이 법안 제정에서 우위를 갖는 상황에서는 반대급부로 대통령이 관료제 정치화하여 통제하는 수월해진다는 것을 의미한다.

소수당이 된 여당이 대통령 법안에 반대하는 시기에 접수된 임명안은

보다 빠르게 인준에 성공하는 것으로 보고되었는데($\beta=-.024$, $p<.000$), 이
도 같은 맥락에서 생각할 수 있다. 양극화 상황에서 여당은 대통령의 정
책의제에 반대하더라도 대통령이 선호하는 인물을 지지할 가능성이 높
다. 또한 반대한다고 해도 자신의 정파적 동료인 대통령이 행정부 구성
으로 한정된 자원을 쏘아야 하도록 두지는 않으며, 여당 의원들과 대통
령의 협상은 훨씬 수월하게 진행된다. 따라서 야당과 대통령의 갈등 상
황과 같이 극심한 교착상태에 시달릴 확률은 낮다. 또한 여당이 반대율
이 높은 정책 의제를 추진한다는 것은 야당이 선호하는 정책을 추진하고
있다는 의미이므로, 야당 의원들이 해당 정책의 실현을 책임질 인물을
막을 유인도 적다.

<표 5-5> 의회 구성과 인준지연 결정요인(Competing Risk Model)

종속변수 : 인준지연			여대야소	여소야대
대통령 정책 견제 요인	정책갈등 관련 직책		.135** (.054)	.157** (.066)
	대통령 법안 반대율	다수당	-.072*** (.012)	.007 (.006)
		소수당	.029*** (.004)	-.025** (.010)
		상임위원장	.007* (.004)	.005* (.003)
	국방/외교		-.017 (.061)	-.340*** (.082)
	임기보장 직책		.386*** (0.0715)	.387*** (0.0889)
	직위	장관급(Cabinet)	-	-
		차관급 (Agency Head 포함)	1.291*** (.124)	1.651*** (.175)
		차관보 이하	1.239*** (.129)	1.637*** (.182)
통제 변인	대통령-상원 이념거리		1.855*** (.262)	-17.06*** (4.743)
	후보자 범법행위 의혹		.652* (0.366)	13.99 (505.9)
	후보자 전문성 결여		-0.144 (0.332)	0.848 (0.647)
	후보자 이념성향 편중		-0.885 (0.504)	-0.466 (0.887)
	양극화		5.237*** (0.513)	5.484*** (1.538)
	대중지지도		-0.0192*** (0.00499)	0.0188*** (0.00500)
	집권 초		-0.558*** (0.0760)	0.193 (0.174)
	임기 말		0.785*** (0.108)	0.268*** (0.0955)
	상원업무량		0.0006*** (0.0001)	0.0002* (0.0001)
절편			-1.262 (0.785)	6.643** (3.189)
총 관측치			1707	1119
LL			-2236.22	-1409.62
LR ²			552.04***	265.31***

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

3) 정권 별 비교

Clinton, G.W. Bush, Obama 시기는 모두 정치 양극화 상황에서의 대통령과 의회의 관계를 관찰할 수 있다는 공통점이 있지만, 각 정권이 갖는 차이도 간과할 수 없다. 이 세 정권은 대통령의 성향이나 리더십에 차이가 있으며, 소위 ‘정치적 시대(Political Era)’가 뚜렷하게 구분되는 시기이기도 하기 때문이다(Davidson, 2012).

Clinton 정권은 1979년부터 이어진 후기개혁시대로 구분되며 정당 지도부들과 상임위원회 내 다수당 의원들 간의 갈등이 뚜렷한 시기이다. 또한 단점정부와 분점정부를 모두 겪었지만 스캔들에 휩쓸리기 전까지는 특유의 리더십과 사회경제적 환경을 바탕으로 의회와의 관계가 비교적 원만했던 시기이기도 하다(Baron and McCutcheon, 2011). 한편 G.W.Bush 정권의 집권 초부터 2007년까지는 보수 정파가 의회를 장악했던 시기로 평가되며 대통령-의회 관계에서도 공화당의 리더십이 절대적인 영향력을 행사했다. 미국 의회의 행태를 관찰해 온 많은 전문가들은 정당 간 갈등이 이 시기부터 가시화되었다고 본다. 마지막으로 2007년부터는 정당 간 갈등이 더욱 첨예화되었으며, 이데올로기적인 당파적 대립 역시 더욱 심화되었다. 정권별로 전략적 인준지연을 조장한 요인이 무엇이었는지를 비교해보면 시기별 특성이 분명하게 반영되어 나타난다는 것을 알 수 있다. 먼저 Clinton 정권에서는 대통령과 의회의 이념 성향 차이가 전혀 영향을 미치지 않았다. 반면 의회의 리더십이 상임위원장으로부터 나왔던 시기인만큼 그가 대통령 법안을 반대할수록 인준안의 처리는 통계적으로 유의미한 수준에서 지연되었다. 또한 임명예정 직책이 당시 정책갈등과 관련될 것일수록 전략적 인준지연이 나타났다. 특히 Clinton 정부 내에서도 103회기에서는 이것이 유의미한 변인이 아니었던 반면, 대통령과 의회의 관계가 악화된 정권 말에는 그 영향력이 두드러지게 나타났다.

Bush 정부에서는 상당히 특이한 양상이 보고된다. 오히려 소수당이나

〈표 5-6〉 정권 별 인준지연 결정요인 결과 (Competing Risk Model)

종속변수 : 인준지연			Clinton	G.W.Bush	Obama
대통령 정책 견제 요인	정책갈등 관련 직책		.154* (.082)	-.046 (.066)	.301*** (.063)
	대통령 법안 반대율	다수당	.022 (.566)	.062*** (.008)	-.005 (.007)
		소수당	.022** (.011)	0.00892 (0.006)	.010** (.003)
		상임위원장	.029*** (.009)	.001 (.004)	.007** (.003)
	국방/외교		-.291*** (.091)	-.014 (.077)	-.327*** (.080)
	임기보장 직책		.173 (.114)	0.397*** (.092)	0.240*** (.080)
	직위	장관급(Cabinet)	-	-	-
		차관급 (Agency Head 포함)	1.286*** (.202)	1.363*** (.149)	1.452*** (.174)
		차관보 이하	1.166*** (.209)	1.354*** (.156)	1.348*** (.179)
통제 변인	대통령-상원 이념거리		5.045 (6.139)	11.85*** (1.455)	182.1*** (41.530)
	후보자 범법행위 의혹		0.358 (0.426)	0.461 (0.641)	13.82 (1025.000)
	후보자 전문성 결여		-0.498 (0.536)	0.241 (0.405)	1.074* (0.586)
	후보자 이념성향 편중			-1.334** (0.524)	0.062 (0.800)
	양극화		-0.0471*** (0.009)	0.00369 (0.005)	-0.012 (0.008)
	분점정부			-33.19*** (3.687)	-82.19*** (20.040)
	대중지지도		-0.047*** (0.009)	0.003 (0.005)	-0.012 (0.008)
	집권 초		-0.521*** (0.104)	-0.688** (0.278)	-39.68*** (8.918)
	임기 말			-0.125 (0.123)	-0.214** (0.102)
	상원업무량		0.0009*** (0.000)	0.0003** (0.000)	-5.16E-05 (0.000)
절편			3.807 (11.209)	32.428 (3.339)	10.954 (0.004)
총 관측치			584	1276	966
LL			-658.331	-1676.455	-1188.234
LR χ^2			329.76***	373.16***	380.62***

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

상임위원장이 대통령 법안에 지지하는지의 여부는 인준지연에 영향을 미치지 않은 상태에서 다수당의 그것은 유의미했다.

법정투쟁 끝에 대통령이 된 Bush 행정부는 단점정부 상황에서 출발했지만 2001년 5월 이후에는 이전 의회에 비해 공화당 의석이 줄어든 하원과 2001년 5월 이후 다수당의 지위를 민주당에 빼앗긴 상원을 겨안은 채 국정운영에 임하게 되었다(Fortier and Ornstein, 2003). 이 시기 동안에 접수된 임명안들의 인준과정을 별도로 추적 조사하면 다른 대통령들과 마찬가지로 직책의 특성과 대통령-의회 관계양상에 따라 전략적 인준지연이 나타나는 것을 알 수 있다. 특히 초기에는 정당 간 양극화가 심했기 때문에(Gary, 2008) 정부의 주요 요직을 채우는데 242일이 소요되었다. 이는 아버지인 H.W. Bush의 162.5일에 비하면 2달 가량이 지연된 것이다.

그러나 9.11 테러 이후 이러한 양상에 큰 변화가 발생한다. 9·11 테러 이후 테러와의 전쟁을 선포한 대통령의 의사를 존중하는 사회적 합의가 이루어졌고, 이후 이루어진 아프가니스탄 전쟁, 이라크 전쟁을 치루면서 부시 행정부와 공화당은 소수당인 민주당을 수월하게 압박할 수 있었다. 또한 2002년 중간선거에서는 상원과 하원에서 각각 2석, 6석의 의석을 증가시켰다. 이와 같은 의석의 증가는 일반적으로 중간선거에서는 대통령 소속 정당이 의석을 상실한다는 통념을 깨뜨린 결과였다. 공화당의 다수당 지위 유지에 중요한 역할을 수행한 부시 대통령은 테러와의 전쟁이라는 국가적 위기상황에 편승하면서 의회 내 공화당 의원들의 단합을 요구하고 이들로부터 자신에 대한 전폭적인 지지를 얻어낼 수 있었다(Campbell, 2008; 손병권, 2009). 이 시기에는 임명과정의 양상도 다르게 나타나는데, 민주당 의원들이 대통령의 일방적인 정책 결정과 추진을 비난하면서도 대항 수단으로 임명과정을 이용하지는 않은 것으로 보인다. 오히려 강한 결집력을 보였던 공화당 의원들이 대통령의 정책에 대해 반대할 때 그가 자신들에게 다시 의견을 구하고 협상에 임하도록 하

기 위해 인준을 지연시켰다고 볼 수 있다.

마지막으로 Obama 정부에서 전략적 인준지연의 양상은 미국 정치세계가 이데올로기에 기반하여 극명하게 양극화되어있으며, 이것이 정치나 정책과정을 요인이 되고 있다는 또 하나의 근거자료가 될 수 있다. 본 연구에서 통제변인으로 설정하기는 했으나, 대통령과 의회 간의 이념거리 차는 인준에 성공할 수 있는 임명안의 인준처리 기간을 기하급수적으로 증가시킬 수 있다는 것을 보여준다.

제 6장 결 론

제 1절 연구결과의 요약

본 연구는 새로운 정치양극화 시대라고 평가받는 1993년부터 2012년까지 미국 상원에 접수된 임명안을 대상으로 대통령의 정책을 견제하려는 상원의원의 동기가 임명과정에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 특히 행정관료 임명은 대통령의 정책비전 실현에 핵심적인 수단이라는 점을 고려하여, 직책의 특성과 국정외제를 둘러싼 제도 간 관계 양상이 인준갈등에 영향을 미치는 경로를 논의하고 이를 실증했다. 임명과정의 특성상 중도 절단 자료가 있기 때문에 선행회귀분석에 의한 편향을 피하고자 Weibull 모형의 경쟁위험접근(Competing Risk Approach) 적용한 사건사분석(Event History Analysis)을 하였다. 특히 이 연구는 대통령 정책 견제와 관련한 설명변인들이 인준지연에 어떠한 영향을 미치는지를 볼 뿐만 아니라 이러한 변수 간 관계가 정부구성이나 정권 별로 어떻게 달라졌는지에 대한 종합적인 설명을 시도했다. 그 분석 결과를 정리하면 다음과 같다.

먼저 대통령과 의회 내 반대세력 간 쟁점이 된 정책을 담당하는 임명안에 대해서는 유의미한 인준지연이 일어나는 것으로 관찰되었다. 이는 선행연구들의 논의와 달리 임명과정이 대통령과 상원의 선호가 주어진 가운데 대통령이 어떠한 후보자를 선택하느냐의 문제만이 아니라는 것을 말해준다. 법관은 사회 전반의 질서에 영향을 미치는 자리이고, 제 3의 권력기관이기 때문에 기존 이론에서 본 영향요인만으로 충분히 설명할 수 있고 예측도 가능하다. 그러나 행정 관료의 임명은 그 성격이 다르다. 대통령에게 있어 임명은 행정부 고위직에 자신의 비전을 공유하는 사람을 얹혀 관료제를 통제하고 정책외제를 보다 효과적으로 추진하는

데 반드시 필요한 수단이다. 그런데 이는 대통령의 의제에 반대하는 의회 내 세력에게 임명을 어렵게 하는 것으로 대통령의 정책 의제가 실현되는 것을 방해할 수 있다는 의미가 된다. 법안 제정을 막는 것은 많은 정치적 비용을 수반하며 특히 대통령의 대중지지도가 높을 때에는 더욱 그러하다. 특히 양극화된 정치적 상황에서 소수당 의원들이 다수의 연합을 형성하여 대응하는 것은 상당히 어려운 일이다. 그러나 인준 처리를 보류시키는 것은 소수 의원들의 발의만으로 가능하며 절차적 특성 상 큰 비용을 수반하지 않는다. 하지만 인준지연으로 인해 대통령이 치루게 되는 비용은 상당하다. 인준이 지연되면 대통령 의제를 지원할 행정부 고위직이 공석으로 남고 리더십이 부재한 정부기관은 효율적으로 작동하기 어렵기 때문이다(Haglund and Lewis, 2013). 실제 이 연구의 결과는 임명안이 상원에 접수될 당시 임명예정 직책이 담당하는 정책을 놓고 의회와 대통령이 대립하는 상황이라면 이 임명은 의도적인 인준지연에 직면할 가능성이 높다는 것을 말해준다. 이는 상원 내 대통령에 반대하는 세력들이 정책갈등 상황에서 우위를 점하기 위해 전략적으로 임명과정을 택한다는 것을 의미한다.

둘째, 정당과 의회 지도부가 대통령 의제에 대해 지지 혹은 반대하는 정도가 인준지연에 영향을 미치는 것으로 보고되었다. 단, 소수당의 영향력이 통계적으로 유의미하게 나타난 반면, 다수당은 임명갈등에 영향을 미치는 않는 것으로 나타났다. 정당정부론의 등장 이후 대통령-의회 관계에 대한 논의들은 모두 다수당의 영향력이 절대적인 것으로 간주했다. 그러나 이 결과는 최소한 임명과정에서는 대통령 의회의 관계와 정책 산출물을 도출해내는 데 소수당과 대통령의 관계가 결정적 영향을 미칠 수 있다는 것을 보여준다. 더불어 상임위원장은 어떠한 정당 소속인지에 관계없이 대통령의 법안에 반대할수록 인준을 지연시키는 경향을 보였다. 상임위원회 의장은 대통령이 다른 의원들과 달리 대통령이 직접 대면하는 일이 많고 정책 사안을 놓고 협상을 벌이는 대표적인 의회 지

도자이다. 이들이 대통령의 정책안에 얼마나 동의하느냐는 대통령이 보다 수월하게 자신의 행정부를 구성할 수 있도록 하는 데 중요한 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 더불어 의회의 주요 행위자가 대통령의 정책에 얼마나 동의하는지가 인준지연을 조장하는 주요 요인이라는 것은 그만큼 인준지연에 대통령 정책 전체의 동기가 미치는 영향력이 크다는 것을 반증하는 결과이기도 하다.

셋째, 대통령과 의회의 견제와 갈등이 적은 정책 내용을 담당하는 직책들에 대해서는 임명과정도 보다 수월하게 진행되는 것을 알 수 있다. 전통적으로 국가안보에 대해서는 대통령의 결정을 존중하는 사회적 합의가 존재한다. 따라서 이 정책 유형에 대해서는 대통령과 의회 간 첨예한 대립을 보이는 경우가 드물다. 임명과정 역시 국방, 안보 그리고 외교정책을 담당하는 직책은 대통령의 의사를 존중하는 경향이 확연하게 드러났다.

마지막으로 이러한 의도적인 인준지연은 대통령과 무관하게 임기가 장기간 보장되는 직책에 대한 임명일 때 보다 더 가시화되는 것으로 보고되었다. 또한 주로 정권 출범 당시 임명되고 언론의 주목을 받는 장관급 인사보다는 하위 정책프로그램들에 대한 의사결정권을 가지면서 상대적으로 여론의 관심이 덜한 차관급 인사를 대상으로 인준지연이 더 극심하게 나타나는 것으로 관찰되었다.

물론 이러한 설명요인들은 정부구성이 여소야대 상황인지, 여대야소 상황인지에 따라 상이한 영향력을 미쳤다. 여대야소인 상황에서는 여당이 임명과정에 미치는 영향력은 미미한데 반해 야당은 대통령 법안에 반대할수록 의도적으로 인준을 지연시키는 데 유의미한 영향력을 미쳤다. 이는 법안과정에서 불리한 대통령 반대세력이 임명과정을 제 2의 정쟁의 장으로 활용한다는 예상을 뒷받침하는 근거이기도 하다. 반면 야당이 다수당인 상황에서는 이들이 대통령 정책에 반대하는 정도가 인준지연에 영향을 미치지 않았다. 다수당이 된 야당은 자신들의 우위를 이용하여

정책선호 안을 제도화하는데 초점을 두기 때문에 이 때에는 대통령이 보다 수월하게 자신의 행정부를 구성할 수 있다는 것을 보여준다.

정권에 따라서도 각 변인들의 영향력은 상당히 달랐다. 상대적으로 이데올로기에 기반한 갈등이 적었던 Clinton 정부 시기에는 대통령과 상원의 이념거리 차이가 영향을 미치지 않았으며 대통령의 대중지지도가 중요했다. 물론 이 때에는 정책갈등에 관련한 직책인지 여부는 중요했지만 분점정부인지 여부를 막론하고 다수당은 대통령의 정책에 반대한다고 해서 임명과정을 방해의 수단으로 삼지는 않았던 것으로 나타난다. Bush 행정부에서는 국가안보 확립과 테러와의 전쟁이라는 미명 하에 대통령의 권한이 확대되었으며, 임명과정에서도 이러한 특성이 뚜렷하게 나타난다. 반면 Obama 정부에 들어서면서 임명과정이 제 2의 정쟁의 장으로 이용되는 경향은 더욱 심화된 것으로 보인다. 소수당과 상임위원장이 대통령 법안에 반대할수록, 그리고 쟁점정책을 다루는 직책에 대한 임명안은 의도적 인준지연의 대상이 될 확률이 높은 것으로 보고되었다.

이상의 논의를 종합하면 미국 공직자 임명과정에 만연한 인준지연은 대통령의 정책에 반대할 때 그의 국정의제 실현을 방해하려는 동기에서 비롯된다고 볼 수 있다. 이전에 임명과정을 조망한 많은 연구들이 미국의 행정관료 임명과정에는 갈등이 존재하지 않으며, 소수의 사례만이 후보자의 특성으로 인해 실패한다고 설명해왔다(Krutz et al., 1998). 국내 선행연구들도 우리나라 고위직 임명과정을 비판하면서 대통령과 의회 간 견제와 균형의 원리가 잘 작동하는 미국의 임명과정을 논의하는 경우가 많다. 그러나 본 연구의 결과는 다른 시각에서 미국의 행정관료 임명과정을 볼 필요가 있다는 것을 말해준다. 대통령과 의회에 있어 시간은 매우 중요한 자원이다. 대통령의 의제에 반대하는 의원들은 그가 4년이라는 짧은 임기 동안 정책의제를 실현해야 한다는 것을 잘 알고 있다. 인준을 지연시켜 오랜 시간동안 행정부 요직이 공석으로 남게 하는 것은 대통령의 정책비전을 구체화할 시간을 더 줄어들게 만들며 이는 그의 성

공을 어렵게 만들 수 있다. 더불어 소수당은 의도적 인준지연을 통해 입법과정에서 우위를 점하고 있는 다수당이 시간이라는 자원을 입명과정에 할애하도록 만들 수 있다. 본 연구의 실증분석 결과는 입법과정에서 행정관료 입명과정은 이러한 동기에 기반하여 행위자들의 행태가 나타난다는 것을 보여준다.

제 2절 연구의 이론적 · 정책적 함의

1. 이론적 함의

본 연구는 미국 공직자 임명과정에서 대통령의 영향력이 지배적이라는 믿음 아래 관심의 대상이 되지 못했던 행정부 고위공직자에 대한 임명과정 내 갈등을 밝히고 있다. 즉, 행정부 고위공직이 대통령과 의회에 가지는 의미를 바탕으로 임명과정 내 갈등의 지표라고 할 수 있는 의도적 인준지연 원인을 규명하고 이를 실증하였다. 특히 대통령과 의회에게 시간이라는 자원이 가지는 의미와 행정부 고위직의 공식화가 대통령 국정 의제에 반대하는 의원들에게 주는 편익을 중심으로 인준지연 현상의 원인을 분석함으로써 임명과정에 대한 이해에 기여하고자 했다.

고위공직자 임명과정은 대통령제 국가에서 행정부의 수장과 의회가 보이지 않는 긴장 속에 어떻게 상호작용하는지를 볼 수 있는 영역이다. 한편으로 이는 대통령의 관료제 정치화와 이에 대한 의회의 대응을 조망할 수 있는 분야이기도 하다. 따라서 임명과정 내 갈등의 양상과 그 원인을 밝히는 것은 그 자체에 대한 이해에 기여할 뿐만 아니라 대통령-의회 관계에 많은 이론적 함의를 제공할 수 있다.

이러한 점 때문에 많은 정치학자들이 대통령 임명과정의 정형적 특성을 찾아내고 설명하고자 노력해왔다. 그러나 대부분은 임명과정의 일부 분만을 보여주는 인준투표 결과를 중심으로 논의하였다. 일부 실증연구들이 인준지연을 다루어 인준과정에서의 갈등양상에 대한 이해를 넓혔지만 소수의 연구를 제외하면 모두 보다 사회적으로 이슈화되는 법관임명에만 초점을 맞추고 있다. 그러나 관료제 정치화 논의에서 언급하듯이 대통령과 의회가 입법을 통해 주요 국가 정책을 결정하고 법률을 제정한다고 해도 결국 집행을 통해 이를 현실화시키는 것은 행정부 관료제이다. 또한 거시적인 정책의 방향성을 대통령이나 의회가 결정하더라도 결

국 관련 정책프로그램에 대한 의사결정은 이러한 정책을 실현하는 각 담당기관에서 이루어진다. 또한 대통령이 모든 정부기관을 관리하고 감독할 수 없기 때문에 이 기관들은 자체적으로 여러 정책들의 우선순위를 결정하고 이에 따라 자신들의 자원과 역량을 배분한다. 이러한 점을 감안하면 이 기관의 수장으로서 관료제를 통제할 권한을 위임받는 행정부의 고위관료의 영향력은 막대하다.

대통령과 의회 모두 행정부 고위관료의 영향력을 알기 때문에 높은 인준성공을 뒤에는 인준지연이라는 엄청난 갈등이 존재한다. 이 연구에서는 일부 학자들의 주장처럼 행정부 고위관료에 대한 인준지연이 단순히 상원의 업무과다나 검증절차의 확대 때문이라 아니라는 근거를 제시하였다. 분석 결과는 양극화 시대의 등장과 함께 인준 처리기간이 급속하게 증가한 것은 우연이 아니며, 더 이상 미국의 행정부 고위공직자 임명도 대통령 존중의 규범이 지켜지는 영역이 아니라는 것을 보여준다.

한편, 대부분의 논의에서 행정 관료의 임명은 법관임명과 함께 부분적으로 다루어진다. 그러나 법관 임명이 제 3의 국가 권력기관에 대한 의회의 권고와 동의가 이루어지는 장이라면, 행정관료의 임명은 의미가 다르다. 대통령의 행정관료 임명권한은 자신의 정책선택에 맞게 관료제를 통솔함으로써 정책비전을 실현하는 강력한 수단이라는 의미를 갖는다. 따라서 대통령의 정책우선순위에 따라 중시하는 임명도 달라질 수 있다. 역으로 대통령의 정책에 반대하는 의원들은 이에 대응하여 의사결정을 할 가능성이 높다. 자신들이 반대하는 대통령의 정책을 다루는 부서에 대한 임명안일수록 의도적으로 그 수장의 인준을 지연시키고자 할 것이다. 또한 당파성에 의한 이합집산이 이루어지고 정당 간 양극화가 심화된 상황이라면, 정치적 현안에 대한 갈등은 입법과정에 국한되지 않을 가능성이 크다. 야당은 특히 이들이 입법과정에서 분리한 소수당인 상황에서 어떻게든 자신들이 가진 권한을 이용하여 대통령과 여당에게 정치적 타격을 입히고자 할 것이다. 그리고 소수의 의원이 쉽게 인준을 보류

시킬 수 있는 인준절차의 특성 상 인준지연이 최고의 수단으로 인식될 수 있다. 특히 행정부 고위공직자 임명은 인준지연 자체로 반대당에 타격을 줄 수 있을 뿐만 아니라, 행정부 공식화로 대통령의 의제 실현을 어렵게 할 수 있다는 유인 때문에 의도적 인준지연이 직책의 특성에 따라 선택적으로 일어날 개연성이 더 크다.

위와 같이 명확한 특성과 많은 행정부 임명 갈등사례에도 불구하고 임명과정을 다룬 선행연구들은 이러한 점을 깊이있게 다루지 않고 있다. 이에 대한 논의는 오히려 헌법 제 2조의 불확실성을 연구하거나 공직자 임명 관련 법령과 제도의 개혁을 주장하는 법학자들을 중심으로 진행되어 왔다. 본 연구는 이러한 점에 착안하여 기존의 연구들에서 논의된 변수들을 통제한 상태에서 대통령에 대한 일부 상원의원들의 정책견제 동기가 임명과정 특히 의도적 인준지연에 어떠한 영향을 미치는지 실증하였다.

또한 다수당과 소수당의 대통령 법안 반대율이 임명과정에 미치는 영향력을 비교한 결과는 최근 대통령-의회 관계의 논의에 또 다른 설명을 제공한다. 최근에는 일명 ‘조건적 정당정부 이론’이 대통령의 성공을 예측하는 핵심 논의로 자리잡고 있다. 이에 따르면 대통령과 의회의 관계를 좌우하고 대통령이 자신의 선호안을 성공적으로 법제화하거나 인준 성공율을 높이는데 결정적인 변수는 의회 다수당의 특성이다. 그러나 이 연구는 임명과정에 있어서는 다른 방식의 접근이 필요하다는 근거를 제시한다. 다수당이 우위를 점하는 입법과정에 있어서는 이들이 영향력이 산출물에 절대적이지만, 절차적 특성상 소수당이 대통령과 다수당을 일정부분 견제할 수 있는 임명과정에서는 다른 양상이 나타날 수 있다는 것을 보여주고 있기 때문이다.

마지막으로 정부구성 상황에 따라 임명과정 내 대통령과 의회의 갈등 양상이 달라진다는 점 역시 흥미로운 사실이 아닐 수 없다. 최근 대통령제를 채택한 국가들에서 관심의 대상이 되고 있는 논쟁 중 하나는 분점

정부가 국정운영에 미치는 영향일 것이다(Baumgartner et al., 2014). 일부 학자들은 무조건 분점정부가 국정운영에 악영향을 미치므로 의원 내각제가 유용하다고 주장하는 반면, 일각에서는 분점정부가 정부운영 비효율성만을 초래한다는 실증 근거는 없다고 반박한다. 본 연구의 결과를 보면 단점정부 상황에서는 소수당이 된 야당이 대통령의 정책에 반대할 때 행정부의 공식화를 조장하여 정책추진의 동력을 약화시키고자 하는 행태를 보인다. 그러나 분점정부 상황에서는 입법과정에서 야당이 우위를 점하면서 대통령에 대응하는 대신, 임명과정에서는 보다 대통령의 의사를 존중하는 것을 알 수 있다.

2. 정책적 시사점

우리나라 임명과정은 후보자에 대한 원색적 비난과 대통령의 이미지를 실추시키기 위한 정파싸움의 장으로 묘사된다. 그리고 이러한 문제점을 개선하기 위한 대안으로 미국의 임명제도와 그 운영방식이 관심의 대상이 되어 왔다. 그러나 본 연구에서 살펴본 바와 같이 미국에서도 행정부 임명을 둘러싼 대통령과 상원의 분쟁이 위기에 이르렀다는 평가를 받고 있다(Dull et al., 2013). 매 정권마다 예상치 못한 숫자의 행정부 고위 직책들이 충원되지 못한 채 공석으로 남아있으며, 이는 원활한 정부의 역할 수행과 기능에 위협이 되고 있다. 따라서 미국 임명과정은 대통령과 견제와 균형의 원리가 잘 이루어지고 있다는 전제 하에 그 제도를 우리나라의 인사청문회 제도 개선방안으로 언급하는 것은 문제가 있다.

본 연구에서 설명한 내용을 바탕으로 우리나라와 미국 고위공직자 임명과정의 차이점을 분석하면 다음과 같다. 첫째, 의회에 접수되기 전 사전검증제도의 실질적 운영방식이다. 미국에서는 의회에 임명안을 제출하기 전 백악관 비서실 내 전담기구(OPP)를 중심으로 FBI, IRS, 정부윤리청에 다수의 인원이 참여하여 세밀하고 철저한 검증이 이루어진다. 우리나

라도 유사한 제도를 갖추고는 있지만 협소한 조직과 더불어 단시간 내에 검증을 완료해야 한다는 점 때문에 상대적으로 세밀한 검증이 어렵다. 뿐만 아니라 미국과 다른 직업관료의 특성과 조직문화 때문에, 차후 자신의 상관이 될 수 있는 피임명자에 대해 적극적인 신상조사를 하기 꺼려한다. 미국은 후보자에게 작성하도록 하는 5가지의 진술서를 바탕으로 당사자 및 관계자들을 대상으로 하여 진위여부를 철저하게 가려낸다. 하지만 우리나라에서 총리나 장관 등 고위관료가 될 인물에게 경찰청이나 국세청 직원들이 미국처럼 해명요구를 하거나 조사하기에는 실질적 한계가 있다.

한편, 상원 인준과정에서 중요한 차이점은 우리나라는 인사청문회특위가 구성되어 후보자 검증이 이루어지는 반면, 미국은 임명예정 직책을 감안하여 관련 상임위원회로 회부되고 거기서 논의가 이루어진다는 사실이다. 그리고 상임위원회에서 검증을 하여 보고서를 올리면 본회의 표결이 이루어진다. 인사청문회는 임명안의 직위나 상임위원회 내부 규정에 따라 달라질 수 있다. 그러나 인사청문회가 실시되는 경우 공개적으로 이루어지는 사항은 대부분 정책비전에 대한 논의, 예정 직무에 대한 전문성 검증, 이데올로기의 편향성 검증 등이다. 미국 상원에서도 사생활에 대한 검증을 철저히 하지만 이것을 인사청문회에서 노골적으로 밝히는 일은 드물다. 또한 미국의 인사청문회에서는 의원의 발언시간보다 증인들이나 후보자의 발언시간이 훨씬 길다. 이들이 자신의 소신이나 의견을 충분히 피력할 시간을 주고 경청한다. 그들의 답변에 의혹을 제기하는 경우나 부적절한 답변이라고 생각하는 경우에는 반박하기도 하지만, 이러한 반박 다음에 다시 후보자에게 발언할 수 있는 충분한 기회가 주어진다.

본 연구에서 기술한 바와 같이 미국에서 임명안에 반대하고 인준을 방해하는 것은 후보자에 대한 반대일수도 있고, 대통령 의제를 반대하여 그의 정책실현을 저지하고자 하는 데서 기인한 것일 수 있다. 임명과정

을 이용하여 대통령에게 정치적 비용을 치루게 하려 한다는 점은 우리와 유사하다. 인준지연과 인준실패를 조장하고자 후보자의 과거 범법행위의혹에 집착하고 이 부분에 대해 보다 세밀하게 조사하는 경향으로 변해가는 것 또한 한국의 인사청문회 제도와 유사하다. 그러나 최소한 우리나라처럼 후보자로 나선 특정 개인의 사생활을 낱알이 공개하면서 노골적이고 맹목적으로 비난하지는 않는다. 임명과정 내에서 참여한 대립이 있는 경우도 소수의 특정 사례를 제외하면 이는 대통령과 의회의 갈등에서 시작하여 이 기관 간의 협상 혹은 교착으로 매듭지어진다.

물론 우리나라의 경우 국회가 임명에 부동의해도 대통령이 임명할 수 있는 제도 때문에 임명을 방해하기 위해 훨씬 더 여론을 이용하는 행태가 나타날 수 있다. 여론의 관심을 집중시키기 위해서는 후보자의 스캔들을 밝히는 것이 가장 효과적이다. 또 다른 이유는 인사청문회의 운영 방식에서 찾을 수 있다. 미국은 각 정책영역에 대해 상당한 전문성을 갖춘 상임위원회에서 여러 위원들이 후보자를 검증하기 때문에 관련지식이나 정책비전을 중심으로 검증할 가능성이 높다. 우리나라의 경우는 인사청문회 특별위원회가 구성되어 청문회를 주관하며, 대부분 초선의원들이 이에 참여한다. 또한 사생활 검증을 포함한 모든 것이 녹화되고 배포된다. 초선의원들의 입장에서 인사청문회가 자신의 얼굴을 알릴 수 있는 좋은 기회이기 때문에, 쉽게 이슈화되지 않는 후보자의 정책비전 확인이나 전문성 검증보다는 과거 비윤리적 행위 의혹을 찾을 확률이 높다. 미국의 인사청문이 후보자의 발언을 중심으로 진행되는 반면 우리나라의 후보자는 ‘네, 아니오’의 단답밖에 하지 못하는 것도 큰 차이점이다. 후보자가 자신을 둘러싼 의혹에 대한 구체적 해명과 정책에 관한 의견을 말할 수 없게 하는 자리는 실질적으로 청문회라고 할 수 없다.

이러한 점을 고려하면 우리나라의 임명제도 개편은 국회 부동의 시 임명가능성에 대한 문제 검토, 인사청문회의 세부 규정(논의 내용, 발언 시간 등)의 제정 등이 될 수 있겠다.

한편, 정책 현안에 대한 대통령과 원내 정당, 의회 지도부와의 갈등이 공직자 임명과정의 어려움을 초래한다는 결과를 보면 임명과정의 정상화를 위해서도 결국 대통령이 사전에 얼마나 여야 지도부와 상호작용하는지가 중요하다는 것을 알 수 있다. 후보자 지명 자체뿐만 아니라 대통령이 정치력이나 설득력을 바탕으로 자신의 정책안에 대한 의회의 지지를 얼마나 이끌어낼 수 있는지는 정책과정뿐만 아니라 임명과정에도 중대한 영향력을 미칠 수 있다.

제 3절 연구의 한계 및 향후 연구과제

본 연구의 분석 대상은 3,221개의 고위공직자 임명안이었다. 그리고 이들 개별 임명안의 인준여부, 인준 소요시간 등을 기준으로 대통령 정책을 견제하려는 상원의 동기가 미치는 영향력을 분석했다. 이러한 양적 연구방법은 공직자 임명과정에 대한 체계적 이론화와 가설 검증을 가능하게 하지만, 개별 임명안의 구체적 과정과 세밀한 특성들이 미치는 영향력을 추적하는 데는 한계가 있다. 또한 후보자의 특성에 대해서는 인사청문회 회의록과 의회발간문서(Congressional Digest), 각종 언론보도들을 교차 검색하고 코더 간 신뢰도를 검사하였으나 여전히 이 문헌들에서 다루지 않은 특성에 대해서는 누락되었을 수 있다.

한편 대통령 정책 견제 동기가 임명과정에 미치는 영향을 보기 위해 임명예정 직책이 갖는 의미와 특성이 중요하다고 밝힌 바 있다. 그러나 실증연구에서는 상원인준대상이 되는 수많은 직책들의 특성을 구체적으로 보지 못했다. 향후 연구에서는 개별 직책이 갖는 여러 특성을 쟁점정책 관련성뿐만 아니라 직책의 자율성, 독립성, 권한 등을 기준으로 보다 세밀하게 분류하여 직책에 따른 임명과정 내 주요 행위자들의 행태를 분석할 필요가 있을 것이다. 향후 연구에서는 이 연구에서 제시한 새로운 논의들의 현실설명력을 검증하기 위해 보다 구체적인 분석이 필요하며, 이를 위해서는 질적 연구도 병행할 필요가 있다.

이 연구에서는 아직 회기가 종료되지 않아 자료 수집의 한계로 2013년과 2014년도에 이루어진 임명안에 대한 추적을 하지 못했다. 2013년 미국 의회는 임명과정에 관한 핵 옵션 조약을 통과시켰으며 이는 임명과정에 엄청난 영향력을 줄 수 있는 중대한 개혁이었다. 본 연구에서는 이를 관찰하지 못했으나 향후 연구과제에서는 이 시기 이후의 임명과정이 어떻게 달라졌는지를 분석할 필요가 있다. 이 개혁의 효과와 그에 대한 평가는 항상 사회적 논쟁이 되고 있는 우리나라의 임명과정에도 충분한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 외국 문헌

- Aberbach, J. D. and B. A. Rockman. (2009). "The appointments process and the administrative presidency." *Presidential Studies Quarterly*, 39(1), 38-59.
- Aldrich, J. H. (1995). *Why parties? The origin and transformation of party politics in America* (Vol. 15). Chicago: University of Chicago Press.
- Aldrich, J. H., & Rohde, D. W. (2000). The consequences of party organization in the House: The role of the majority and minority parties in conditional party government. In Bond & Fleisher(Eds.). *Polarized politics: Congress and the president in a partisan era*, pp. 31-72, CQ Press.
- Allison, G. W. (1996). "Delay in Senate confirmation of federal judicial nominees." *Judicature*, 80(8), 8-15.
- Allison, P. D. (1984). *Event history analysis: Regression for longitudinal event data* (No. 46). Sage Publications Ltd.
- Alter, A. B., & McGranahan, L. M. (2000). Reexamining the filibuster and proposal powers in the Senate. *Legislative Studies Quarterly*, 259-284.
- Andreas, G. & Griffin P. (2013). White House-Congressional Relations in a Polarized Age. In Thuber(ed.) *Rivals for Power*, pp.41-62. Rowman & Littlefield Publishers.
- Ansolabehere, S., Syder, M. and Stewart III C. S. (2001). The effects of party and preferences on congressional roll-call voting. *Legislative Studies Quarterly*, 26, 533-572.
- Bailey, M., & Chang, K. H. (2001). Comparing presidents, senators, and justices: interinstitutional preference estimation. *Journal of Law, Economics*,

- and Organization, 17(2), 477-506.
- Baumgartner, F.R., Brouard, S., Grossman, E., Lazardeux, S.G., & Moody, J. (2014). Divided Government, Legislative Productivity, and Policy Change in the USA and France. *Governance*, 27(3), 423-447.
- Bell, L. C. (2002). "Senatorial discourtesy: The Senate's use of delay to shape the federal judiciary." *Political Research Quarterly* 55(3): 589-607.
- Becker, R. T. (2006). Other Nuclear Option: Adopting a Constitutional Amendment to Furnish a Lasting Solution to the Troubled Judicial Confirmation Process, *The. Penn St. L. Rev.*, 111, 981.
- Berenbaum, F., Henrotin, Y., & Fosang, A. (2010). Welcome from the President and Congress Chairs. *Osteoarthritis and Cartilage*, 18, iii.
- Beth, R. S., & Bach, S. (2003, March). *Filibusters and Cloture in the Senate*. Congressional Research Service, Library of Congress.
- Binder, S. A. (1999). The dynamics of legislative gridlock, 1947-96. *American Political Science Review*, 93(3), 519-533.
- Binder, S. A., Madonna, A. J., & Smith, S. S. (2007). Going nuclear, Senate style. *Perspectives on Politics*, 5(4), 729-740.
- Binder, S. A., & Maltzman, F. (2002). Senatorial Delay in Confirming Federal Judges, 1947-1998. *American Journal of Political Science*, 46(1), 190-199.
- _____ (2008). Advice and Consent during the Bush Years-The Politics of Confirming Federal Judges. *Judicature*, 92, 320.
- Black, R.C., Anthony J. Madonna, Ryan J. Owens, & Lynch, S.M. (2007). Adding Recess Appointments to the President's "Tool Chest" of Unilateral Powers.", *Political Research Quarterly*, 60, 645-654.
- _____ (2011). Assessing Congressional Responses to Growing Presidential Powers: The Case of Recess Appointments." *Presidential Studies Quarterly* 41(3): 569-588.
- Blossfeld, H. P. (2001). *Techniques of event history modeling: New approaches to casual analysis*. Psychology Press.

- Blossfeld, H. P., Golsch, K., & Rohwer, G. (2012). *Event history analysis with Stata*. Psychology Press.
- Bond, J. R., Fleisher, R., & Krutz, G. S. (2002, August). *Maligned neglect: How Senate consideration of presidential nominations has changed*. In Prepared for presentation at the 98th Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.
- _____. (2006, April). *The Presumption of Success on Presidential Appointments Reconsidered: How Delay Has Become the Primary Method of Defeating Nominees*. In presentation at the 102nd Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.
- _____. (2009, October). *Malign neglect: evidence that delay has become the primary method of defeating presidential appointments*. In *Congress & the Presidency* (Vol. 36, No. 3, pp. 226-243). Taylor & Francis Group.
- Bond, J. R., & Fleisher, R. (1990). *The president in the legislative arena*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bond, J. R., & Fleisher, R. (2000). *Congress and the President in a Partisan Era*. In *Polarized politics: Congress and the President in a partisan era* (pp. 1-8). Chicago: University of Chicago Press.
- Bonica, A., Chen, J., & Johnson, T. (2012). *Estimating the Political Ideologies of Appointed Public Bureaucrats: An Application to the Senate Confirmation of Presidential Nominees*. In *Annual Meeting of the Society for Political Methodology* Chapel Hill, NC.
- Box-Steffensmeier, J. M., & Jones, B. S. (2004). *Event history modeling: A guide for social scientists*. London: Cambridge University Press.
- Buchanan, B. (1988). *The Six-Year One Term Presidency: A New Look at an Old Proposal*. *Presidential Studies Quarterly*, 129-142.
- Calvert, Randall, Mathew McCubbins, and Barry Weingast. (1989). *A Theory of Political Control and Agency Discretion*. *American Journal of*

- Political Science, 33(3): 588-611.
- Cameron, Charles M. (2000). *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Campbell, D. E. (2012). "To "Advice and Consent" Delay": The Role of Interest Groups in the Confirmation of Judges to the Federal Courts of Appeal." *Northwestern Journal of Law & Social Policy* 8(1): 1.
- Carey, M. P. (2012). *Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress*. Library and Congress.
- Carpenter D.H. & Garvey T. (2013). *Practical Implications of Noel Canning on the NLRB and CFPB*(CRS Report R43032). Library of Congress.
- Carrier, Michael A. (1994). When Is the Senate in Recess for Purposes of the Recess Appointments Clause?" *Michigan Law Review* 92(7): 2204-2247.
- Carter, Stephen L. (1994). *The Confirmation Mess: Cleaning Up the Federal Appointments Process*. Basic Books.
- Comiskey, M. (2006). "The Senate Confirmation Process and the Quality of U.S. Supreme Court Justices." *Polity* 38(3): 295-313.
- Chang, K. H. (2001). "The president versus the Senate: appointments in the American system of separated powers and the federal reserve." *Journal of Law, Economics, and Organization* 17(2): 319-355.
- Chiou, F. Y., & Rothenberg, L. S. (2013). Executive appointments: duration, ideology, and hierarchy. *Journal of Theoretical Politics*, 0951629813505724.
- Collier, K., & Sullivan, T. (1995). New evidence undercutting the linkage of approval with presidential support and influence. *The Journal of Politics*, 57(1), 197-209.
- Comiskey, M. (2006). "The Senate Confirmation Process and the Quality of U.S. Supreme Court Justices." *Polity* 38(3), 295-313.

- Corley, P. C. (2006). Avoiding advice and consent: Recess appointments and presidential power. *Presidential Studies Quarterly*, 36(4), 670-680.
- Cox, G. W. and McCubbins, M. D. (1993). *Legislative Leviathan: Policy Government in the house*. Berkely, CA: University of California Press.
- Davidson, R. H. (2013). The Presidency and Congressional Time. In Thuber(ed.) *Rivals for Power*, pp.87-112. Rowman & Littlefield Publishers.
- David M. O'Brien(1988). *Judicial Roulette: Report of the Twentieth Century Fund Task Force on Judicial Selection*. New York: Priority Press.
- Deering, C. J., & Maltzman, F. (1999). The politics of executive orders: Legislative constraints on presidential power. *Political Research Quarterly*, 52(4), 767-783.
- Derouen, K., Peake, J. S., & Ward, K. (2005). Presidential mandates and the dynamics of Senate advice and consent, 1885-1996. *American Politics Research*, 33(1), 106-131.
- Denton, B. (2009). "While the Senate Sleeps: Do Contemporary Events Warrant a New Interpretation of the Recess Appointments Clause?" *Catholic University Law Review* 58, 751-770.
- Dull, M., & Roberts, P. S. (2009). Continuity, Competence, and the Succession of Senate-Confirmed Agency Appointees, 1989-2009. *Presidential Studies Quarterly*, 39(3), 432-453.
- Edwards III, G. C., & Barrett, A. (2000). Presidential agenda setting in Congress. In *Polarized politics: Congress and the president in a partisan era* (pp. 109-33). Washington, DC: CQ Press.
- Edwards III, G., & Wayne, S. (2009). *Presidential leadership: Politics and policy making*. Cengage Learning.
- Epstein, L., Segal, J. A., Staudt, N., & Lindstadt, R. (2004). Role of Qualifications in the Confirmation of Nominees to the US Supreme Court, *The Fla. St. UL Rev.*, 32, 1145.

- Epstein, L., Lindstädt, R., Segal, J. A., & Westerland, C. (2006). The changing dynamics of Senate voting on Supreme Court nominees. *Journal of Politics*, 68(2), 296-307.
- Epstein, L., & Segal, J. A. (2005). *Advice and consent: The politics of judicial appointments*. Oxford University Press.
- Haglund, E., & Lewis, D. E. (2013). *Politicization and Compliance with the Law: The Case of the Federal Vacancies Reform Act of 1998*.
- Hendershot, M. E. (2010). From Consent to Advice and Consent Cyclical Constraints within the District Court Appointment Process. *Political Research Quarterly*, 63(2), 328-342.
- Hollibaugh, G. E. (2014). Vacancies, vetting, and votes: A unified dynamic model of the appointments process. *Journal of Theoretical Politics*, 0951629813518129.
- Hogue and Bearden. (2013). "Recess Appointments Made by President Barack Obama.", Congressional Research Service Report R42329.
- Garhardt, M.J. (2000). *The Federal Appointments Process: A Constitutional and historical Analysis*. Durham, NC:Duke University Press,
- _____. (2001). Norm Theory and the Future of the Federal Appointments Process.. *Duke Law Journals*, 50,1687-1835.
- Goldman, Sheldon. (1997). *Picking Federal Judges: Lower Court Selection from Roosevelt through Reagan*. New Haven: Yale University Press.
- _____. (2003). "Assessing the Senate Judicial Confirmation Process: The Index of Obstruction and Delay" . *Judicature* 86, 212-60.
- Goldman, Sheldon, and Elliot Slotnick. (1999). "Picking Judges Under Fire." *Judicature* 82, 265-84.
- Goodsell, C. T., & Gayo, C. C. (1971). Appointive control of federal regulatory commissions. *Administrative Law Review*, 291-303.
- Grant, J.T. (2013). *Event History Analysis*. The Wiley-Blackwel Ency clopedia of Social and Political Movements.
- Groseclose, T., & McCarty, N. (2001). *The politics of blame: Bargaining before*

- an audience. *American Journal of Political Science*, 100-119.
- Gupta, S., & Newberry, K. (1997). Determinants of the variability in corporate effective tax rates: Evidence from longitudinal data. *Journal of Accounting and Public Policy*, 16(1), 1-34.
- Harris, Joseph P. (1953). *The Advice and Consent of the Senate: A Study of the Confirmation of Appointments by the United States Senate*. University of Californial Press.
- Hartley, R. E. and L. M. Holmes. (2002). "The Increasing Senate scrutiny of lower federal court nominees." *Political science quarterly* 117(2): 259-278.
- Hollibaugh, G. E. (2014). Vacancies, vetting, and votes: A unified dynamic model of the appointments process. *Journal of Theoretical Politics*, 0951629813518129.
- Holmes, L., et al. (2011). "The confirmation obstacle course: Signaling opposition through delay." *American Review of Politics*, 54: 193-214.
- Howell, W. G., Jackman, S. P., & Rogowski, J. C. (2012). *The Wartime President: Insights, Lessons, and Opportunities for Continued Investigation*. *Presidential Studies Quarterly*, 42(4), 791-810.
- Johnson, T. R. and J. M. Roberts. (2004). "Presidential capital and the Supreme Court confirmation process." *Journal of Politics* 66(3): 663-683.
- Jung, K., Moon, M. J., & Hahm, S. D. (2008). Exploring the Linkage Between Ministerial Leadership and Performance in Korea. *Administration & Society*, 40(7), 667-690.
- Kalt, B. C. (2011). *Politics and the Federal Appointments Process*. Harvard Law & Policy Review Online.
- Kastellec, J. P., et al. (2010). "Public opinion and Senate confirmation of Supreme Court nominees." *Journal of Politics* 72(3): 767-784
- Kellerman, B. (1984). *Leadership as a political act*. *Leadership: multidisciplinary*

- perspectives, 4,63-89.
- Kernell, Samuel. (1997). *Going Public*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- King, J. D. & J. W. Riddlesperger Jr. (1984). "Presidential Cabinet Appointments: The Partisan Factor." *Presidential Studies Quarterly* 14(2): 231-237.
- _____ (1996). "Senate confirmation of cabinet nominations: Institutional politics and nominee qualifications." *The Social Science Journal* 33(3): 273-285.
- _____ (2013). "Senate confirmation of cabinet appointments: Congress-centered, presidency-centered, and nominee- centered explanations." *The Social Science Journal* 50(2): 177-188.
- Krehbiel, K. (1998). Party discipline and measures of partisanship. *American Journal of Political Science*, 212-227.
- Krutz, G. S., & Peake, J. S. (2011). President Obama, Congress and International Agreements: An Initial Assessment. In *APSA 2011 Annual Meeting Paper*.
- Krutz, Glen S., Richard Fleisher, and Jon R. Bond. (1998). From Abe Fortas to Zoe Baird: Why Some Presidential Nominations Fail in the Senate." *The American Political Science Review* 92(4): 871-881.
- Korb, L. J., & Rothman, A. (2013). Formalizing the Ban: My Experience in the Reagan Administration. *Journal of homosexuality*, 60(2-3), 273-281.
- Law, D. S. (2005). "Appointing Federal Judges: The President, the Senate, and the Prisoner's Dilemma." *Cardozo Law Review* 26(2): 479-523.
- Lee, Frances E. (2009). *Beyond Ideology: Politics, Principles, and Partisanship in the U.S. Senate*. University of Chicago Press.
- LeLoup, L. T., & Shull, S. A. (1999). *The president and Congress: Collaboration and combat in national policymaking*. Allyn & Bacon.
- Leof, A. W. (2001). *Conflict over confirmation: an examination of the Senate confirmation process from 1977 to 1998* (Doctoral dissertation,

University of California Berkeley).

- Lewis, David E. (2003). *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997*. Stanford University Press: Stanford, CA.
- _____. (2008). *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton University Press.
- (2009). Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence." *Presidential Studies Quarterly* 31(1): 60-73.
- _____. (2012). The contemporary presidency: The personnel process in the modern presidency. *Presidential Studies Quarterly*, 42(3), 577-596.
- Light, P. (1995). *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Division of Accountability*. Brookings Institution Press.
- _____. (2000). *The president's agenda: Domestic policy choice from Kennedy to Clinton*. JHU Press.
- Light, P. C. (2004). *Late for Their Appointments*. Online. Brookings Institute. URL: http://www.brookings.edu/opinions/2004/1116governance_light.aspx.
- Loomis, B. (2001). The Senate and Executive Branch Appointments: An Obstacle Course on Capitol Hill?. *The Brookings Review*, 32-36.
- Mack, W. R., DeRouen, K., & Lanoue, D. (2013). Foreign Policy Votes and Presidential Support in Congress. *Foreign Policy Analysis*, 9(1), 79-102.
- Mackenzie, G. Calvin. (1981). *The Politics of Presidential Appointments*. Free Press.
- Mackenzie, G. Calvin, (ed). (2001). *Innocent Until Nominated: The Breakdown of the Presidential Appointments Process*. Brookings Institution Press.
- Martinez, W. L., Kemper, M., & Van Winkle, S. R. (2002). To advise and consent: The Senate and lower federal court nominations, 1977-

1998. *The Journal of Politics*, 64(02), 337-361.
- McCarty, Nolan, and Rose Razaghian. (1999). Advice and Consent: Senate Responses to Executive Branch Nominations 1885 - 1996." *American Journal of Political Science*, 43(4), 1122-1143.
- McCarty, Nolan. (2004). The Appointments Dilemma." *American Journal of Political Science*, 48(3): 413-428.
- Millhiser, Ian. (2010). The Tyranny of the Timepiece." Online.
- Mezey, M. L. (1989). Congress, the president, and public policy. Westview Press.
- Moe, Terry. (1985). "The Politicized Presidency"." In *New Directions in American Politics*, ed. John Chubb, and Paul Peterson. Washington, D.C.: Brookings Institution pp. 235-271.
- Moe, R. C. (1987). Exploring the limits of privatization. *Public Administration Review*, 453-460.
- Moraski, B. J. and C. R. Shipan (1999). "The politics of Supreme Court nominations: A theory of institutional constraints and choices." *American Journal of Political Science*: 1069-1095.
- Nixon, D. C. (2001). Appointment delay for vacancies on the Federal Communications Commission. *Public Administration Review*, 61(4), 483-492.
- Nixon, D. C. & D. L. Goss. (2001). Confirmation delay for vacancies on the circuit courts of appeals." *American Politics Research* 29(3): 246-274.
- Nixon, D. C., & Bentley, R. M. (2006). Appointment delay and the policy environment of the National Transportation Safety Board. *Administration & Society*, 37(6), 679-694.
- Nokken, T. P., & Sala, B. R. (2000). Confirmation dynamics: a model of presidential appointments to independent agencies. *Journal of Theoretical Politics*, 12(1), 91-112.
- O'Connell, A. J. (2008). "Vacant Offices: Delays in Staffing Top Agency

- Positions." *Southern California. law Review*, 82, 913-1000.
- _____. (2009). Let's Get It Started What President-elect Obama Can Learn From Previous Administrations in Making Political Appointments. *Berkeley Law*(January 2009), 1-22.
- _____. (2010). Waiting for Leadership: President Obama's Record in Staffing Key Agency Positions and How to Improve the Appointments Process. *Berkeley Law*(January 2009), 1-33.
- Oleszek, Walter J. (1999). "Holds in the Senate." *Congressional Research Service Report*(98-712). Library of Congress.
- _____. (2001a). "Unanimous Consent Agreements in the Senate." *Congressional Research Service Report*(98-225). Library of Congress.
- _____. (2001b). "Senate Executive Business and the Executive Calendar." *Congressional Research Service Report*(98-709). Library of Congress.
- _____. (2001c). *Unanimous Consent Agreements in the Senate*. CQ Press.
- _____. (2008). *Senate Executive Business and the Executive Calendar*. Senate of the United States: Committees, Rules, and Procedures, 313.
- Oppenheimer, Bruce I. (1985). *Changing Time Constraints on Congress: Historical Perspectives on the Use of Cloture, in Congress Reconsidered*. 3rd ed. CQ Press.
- Ornstein, N.J., Mann, T.E., & Malbin, M.J. (1997). *Vital Statistics on Congress: 1997-1998*. CQ-Roll Call Group Books. Library of Congress.
- Ornstein, N.J., Mann, T.E., Malbin, M.J., & Rugg, A.(2013), Brookings Institution, & American Enterprise Institute for Public Policy Research. *Vital Statistics on Congress*. Library of Congress.
- Ostrander, I. (2013). *Winning the Waiting Game: Senatorial Delay in Executive Nominations* (Doctoral dissertation, Washington University).
- Overby, L. M., Henschen, B. M., Walsh, M. H., & Strauss, J. (1992). *Courting*

- constituents? An analysis of the Senate confirmation vote on Justice Clarence Thomas. *American Political Science Review*, 86(04), 997-1003.
- Palmer, E. A. (2005, March). Evolution of the Senate's Role in the Nomination and Confirmation Process: A Brief History. Congressional Research Service RL31948, Library of Congress.
- Peterson, M. A. (1993). *Legislating Together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan*. Harvard University Press.
- Polsby, N. W. (2004). *How Congress evolves: Social bases of institutional change*. Oxford University Press.
- Pool, Keith and Rosenthal, H. (1991). Patterns of congressional voting. *American Journal of Political Science*, 35: 228-278.
- Pool, Keith and Rosenthal, H. (1997). *Congress: A political economic history of roll call voting*. New York: Oxford University Press.
- Pool, Keith and Rosenthal, H. (2001). Dominate after 10 years: A comparative update to congress: A political economic history of roll-call voting. *Legislative Studies Quarterly*, 26: 5-29.
- Riboni, A., & Ruge-Murcia, F. J. (2010). Monetary policy by committee: consensus, chairman dominance, or simple majority?. *The Quarterly Journal of Economics*, 125(1), 363-416.
- Roberts, J. C. (2014). The Struggle Over Executive Appointments. *Utah Law Review*, 2014(4), 725-756.
- Roberts, J. M., & Smith, S. S. (2003). Procedural contexts, party strategy, and conditional party voting in the US House of Representatives, 1971 -2000. *American Journal of Political Science*, 47(2), 305-317.
- Rocca, M. S., Sanchez, G. R. and Nikora, R. (2009). The role of personal attributes in African American roll call voting behavior in congress. *Political Research Quarterly*, 62: 408-414.
- Rohde, D. W., & Shepsle, K. A. (2007). Advising and Consenting in the 60-Vote Senate: Strategic Appointments to the Supreme Court. *Journal of*

- Politics, 69(3), 664-677.
- Rottinghaus, B. and D. E. Bergan (2011). "The Politics of Requesting Appointments: Congressional Requests in the Appointment and Nomination Process." *Political Research Quarterly* 64(1): 31-44.
- Rutkus, D. S., & Sollenberger, M. A. (2004). *Judicial Nomination Statistics: US District and Circuit Courts, 1977-2003*. Congressional Research Service. Library of Congress.
- Rybicki, E. (2013). *Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure*, Congressional Research Service RL31980, Library of Congress,
- Sachs, R. C. (2000). *Types of Committee Hearings*. Congressional Research Service(98-317), Library of Congress.
- Sahu, S. K., Dey, D. K., Aslanidou, H., & Sinha, D. (1997). A Weibull regression model with gamma frailties for multivariate survival data. *Lifetime data analysis*, 3(2), 123-137.
- Scherer, N., et al. (2008). "Sounding the Fire Alarm: The Role of Interest Groups in the Lower Federal Court Confirmation Process." *Journal of Politics* 70(4), 1026-1039.
- Schweitzer, K. A. (2009). "Litigating the Appointments Clause: The Most Effective Solution for Senate Obstruction of the Judicial Confirmation Process." *U. Pa. J. Const. L.* 12, 909-1479.
- Shane, P. M. (2013). *The Future of Recess Appointments in Light of Noel Canning v NLRB*. Bloomberg BNA Daily Report for Executives B1-B5.
- Shomade, S. A., Hartley, R. E., & Holmes, L. M. (2014). *Lower Federal Court Judicial Confirmation Fights: A Critical Review of the Empirical Literature and Future Research Directions*. PS: Political Science & Politics, 47(1), 149-164.
- Smith, Stephen S., Ian Ostrander, and Christopher Pope. (2013). *Majority Party Power and Procedural Motions in the U.S. Senate*." *Legislative*

- Studies Quarterly, 38(2), 205-236.
- Smith, Steven S. (1989). *Call To Order: Floor Politics in the House and Senate*. Brookings Institution Press: Washington D.C.
- Segal, J. A., Cameron, C. M., & Cover, A. D. (1992). A spatial model of roll call voting: Senators, constituents, presidents, and interest groups in Supreme Court confirmations. *American Journal of Political Science*, 96-121.
- Segal, J. A. and M. Mak (2009). "Out of the Sample and One Step Ahead: Forecasting Supreme Court Confirmation Votes." *Just. Sys. J.* 30, 123-137.
- Sen, M. and W. Spaniel (2013). "How Uncertainty About Judicial Nominees Can Distort the Confirmation Process. "
- Sinclair, Barbara. (1989). *The Transformation of the U.S. Senate*. Johns Hopkins University Press.
- _____. (2013). The President and the Congressional Party Leadership in a Hyperpartisan Era. In Thuber(ed.) *Rivals for Power*, pp.41-62. Rowman & Littlefield Publishers.
- Shapley, L. S., & Shubik, M. (1954). A method for evaluating the distribution of power in a committee system. *American Political Science Review*, 48(3), 787-792.
- Shipan, C. R. and M. L. Shannon (2003). "Delaying justice (s): a duration analysis of Supreme Court confirmations." *American Journal of Political Science*, 47(4), 654-668.
- Shull, S. A. (2000). *Presidential-congressional relations: Policy and time approaches*. University of Michigan Press.
- Shull, S. A., & Shaw, T. C. (1999). *Explaining congressional-presidential relations: A multiple perspective approach*. SUNY Press.
- _____. (2004). Determinants of presidential position taking in Congress, 1949-1995. *The Social Science Journal*, 41(4), 587-604.
- Sollenberger, M. A., & Rozell, M. J. (2012). *The President's Czars: Undermining*

- Congress and the Constitution. University Press of Kansas.
- Steinmo, S., & Watts, J. (1995). It's the institutions, stupid! Why comprehensive national health insurance always fails in America. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 20(2), 329-372.
- Steigerwalt, A. (2004). Death to nominations: Senatorial courtesy, holds, and other ways to kill a court of appeals nomination. In annual meeting of the American Political Science Association, Chicago.
- Strauss, D. A., & Sunstein, C. R. (1992). The Senate, the Constitution, and the Confirmation Process. *Yale Law Journal*, 1491-1524.
- Snyder, S. K., & Weingast, B. R. (2000). The American system of shared powers: the President, Congress, and the NLRB. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 16(2), 269-305.
- Teter, M. (2012). "Rethinking Consent: Proposals for Reforming the Judicial Confirmation Process." *Ohio St. LJ*, 73, 287.
- Therneau, T. M. (1997, January). Extending the Cox model. In *Proceedings of the First Seattle Symposium in Biostatistics* (pp. 51-84). New York: Springer US.
- Therneau, T. M., & Grambsch, P. M. (2000). *Modeling survival data: extending the Cox model*. New York: Springer Science & Business Media.
- Thurber, J. A. (2010). President Obama, Congress and the Battle with Interest Groups and Lobbyists. In *Paper for Conference on American Government, Politics and Policy*, The American University at Sharjah, January (Vol. 25).
- Thurber, J. A. (Ed.). (2013). *Rivals for power: presidential-congressional relations*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Troy, T. (2011). Fixing the confirmation process. *National Affairs*, 7, 82-97.
- Vining Jr, R. L., Steigerwalt, A., & Trochesset, A. (2012). Strategic Timing in the Appointments Process: Positin Taking on Supreme Court Nominees. *Southern Political Science Association*, New Orleans, Louisiana, January, 11-14.

- Wilcox, C. and Clause, A. (1991). The dimensionality of roll call voting reconsidered. *Legislative Studies Quarterly*, 16: 393-406.
- Williams, S. P. (2008). The Power of Footdragging: Bargaining and Delay in the Federal Confirmations Process (Doctoral dissertation, The Ohio State University).
- Wildavsky, Aaron. 1966. The Two Presidencies. *Trans-Action*, 4, 7-14.
- Wilson, J. Q. and Diulio, Jr, J. (2001). *American Government*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Wood, B. D., & Marchbanks, M. P. (2008). What determines how long political appointees serve?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(3), 375-396.

2. 국외언론기사

- Fischer, Karin, 2003.08.26. Lane finally to take federal position, Panel advises national leaders on trade issues, *Charleston Daily Mail*, Washington D.C., *Charleston Newspapers*.
- Human Events, 2000.02.04., Will Lott back Inhofe on stopping Clinton judges?, Washington D.C.:Human Events Publishing Inc.
- Kate Schuler, 2006.03.30., FDA Standoff Could Suit White House Needs, *CQ Today News*, *Congressional Quarterly*, Washington, D.C:CQ Roll Call Inc.
- New York times, 2013.01.17., Obama Tells Senate That It' s Time to Confirm A.T.F. Director, NY:New York Times Company.
- The Times, 2011.01.11., Rampage launches gun-law debates; Arizona shootings prompt call to ban high-capacity ammunition clips, *Moncton, N.B.(Canada): Postmedia Network Inc.*
- USA Today, 2011.01.27., Obama ducks a pair of hot-button issues, *McLean, Va:USA Today Inc.*

3. 국내문헌

- 김범진. (2012). 국회 인사청문회의 인준요인에 관한 연구 : 후보자 요인과 정치적 요인을 중심으로, 박사학위논문
- 김판석 · 정홍. (2008). “고위직 공무원 인사검증시스템의 개선방안 모색: 노무현 정부의 관련제도 변화와 시사점을 중심으로.” 한국인사행정학회보 7(1): 109-146.
- 김판석 · 박용호. (2005). “연구논문 : 정부,고위직 인사제도 개선에 관한 실증적 연구: 정치적 임명과정과 국회 인사청문회 등에 대한 합의.” 의정연구 20(0): 231-266.
- 남기범. (2010). 참여정부 장관인사의 쟁점과 대안에 대한 연구. 한국행정사학지, 26(단일호), 79-105.
- 명재진. 2008. 미국 공무원제도와 공무원 기본권. 미국헌법연구, 19(20), 111-143.
- 박천오, & 박홍엽. (2006). 한국 고위공직후보자 인사검증 시스템. 한국행정연구, 15(1), 101-134.
- 박홍엽. (2005). 정부 · 고위직 인사 시스템의 비교 분석. 한국행정학보, 39(1), 111-137.
- 성시영 · 홍준형 (2012). “헌법재판소 재판관 인사청문회에 나타난 정치와 사법의 관계.” 한국사회와 행정연구 23(3): 349-367.
- 손병권 (2010). “특집논문 : 국회 인사청문회의 정치적 의미, 기능 및 문제점.” 의정연구 29(0): 5-33.
- 오승용. (2009). 노무현정부 시기의 대통령-의회관계 연구:입법과정을 중심으로. 서식사회과학논총, 2(2), 125-137.
- 유명희 · 홍준형. (2011). 인사청문이 고위공직자 임용에 미치는 영향. 한국인사행정학회보, 10(3), 145-169.
- 이재열 외. (2005). 사회 과학 의 고급 계량 분석: 원리 와 실제. 서울 대학교 출판부.
- 임성호. (2002). 미국 의회-대통령 관계의 변화와 지속성. 한국정치학회보, 36(3), 333-351.
- 정일섭 (2003). “인사청문회제도에 대한 연구.” 한국지방자치학회보 15(3):

191-208.

- 조진만, & 최준영. (2010). 국무총리 인사청문회의 구성과 운영에 대한 경험적 분석. OUGHTOPIA, 25(3), 299-327.
- 최명 · 백창재. (2000). 현대 미국정치의 이해. 서울대학교 출판부
- 최연호 · 박종희. (2000). 연구논문: 인사청문회법의 입법방향에 관한 고찰. 의정연구, 10(단일호), 122-147.
- 최준영 (2008). “인사청문회의 정파적 성격에 대한 원인 분석.” 한국정치연구 17(2): 73-94.
- 최준영 외. (2008). “국무총리 인사청문회에 나타난 행정부-국회 관계 분석.” 한국정치학회보 42(2): 151-169.
- 최준영, 전준영. (2012). “행정부 고위공직자에 대한 국회의 임명동의 결정요인: 국회는 왜 고위공직 후보자 임명에 동의하는가?” 한국정치연구 21(2): 23-52.
- 최준영 · 이동윤 (2006). “국무위원 인사청문회 제도의 문제점 - 게임이론을 통한 분석을 중심으로.” 신아세아 13(新亞細亞 第13卷 第3號): 93-116.

Abstract

A Study on Confirmation Delay of Executive Nominations in United States

- Focusing on Senate' s motive to constrain presidential policies-

Eun-Hyung, Park

Department of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

The purpose of this study is to explain the reasons for pervasive delays in confirmations of the appointments of top-level officials in the United States, and, furthermore, to demonstrate the impact upon the executive appointment process of the Senate' s motive to constrain presidential policies. This should contribute to a deeper understanding of presidential-legislative relations.

As an area where the President and Congress share power in the grip of invisible tension, the process of appointing top-level officials is also an area that aptly demonstrates how the two institutions interact. In fact, it has been the target of much theoretical and empirical research. However, the existing research has largely been limited to judicial appointments. Executive branch appointments have generally been excluded from the discussion, owing to high confirmation rates and general trust and respect for the president with respect to

executive nominations. This explains why American practices are cited when proposing measures to improve Korea's presidential appointment process. However, the appointment process of the United States in recent years is also considered to be in crisis. Every year, 25-33 percent of high-level positions (for political appointees) in federal agencies remain vacant due to the phenomenon of prolonged confirmation delays, an issue that is directly connected with declining administrative effectiveness.

The confirmation delays which lie concealed behind the high confirmation rates cannot be explained simply by intricate vetting processes or the Senate's heavy workload. As the leaders of governmental agencies, political appointees in the executive branch are the ones who control the federal bureaucracy and effectively realize the president's policy goals. Therefore, by ensuring that these positions lie vacant by delaying the confirmation of these nominees, the Senate not only indirectly weakens the president's authority over the federal bureaucracy, but also effectually constrains the realization of the presidential agenda. In other words, lawmakers who oppose the president benefit politically, at low political cost, by obstructing the president's national agenda.

This study analyzed the impact upon the appointment process of the Senate's motive to constrain presidential policy. The nominations targeted by the study were submitted to the U.S. Senate between 1993 and 2012, a period considered to be a time of revived partisan polarization. I examined deliberate delays in confirmations that would

eventually succeed anyway, looking at cases where political issues surrounding the president's agenda were sources of presidential-congressional conflict and where the nominees' positions dealt with those disputed matters.

Since the appointment procedure, by its nature, involves censored data, event history analysis applying a competing risk approach was used for this study, in order to avoid bias from linear regression analysis (ordinary least square method). In addition, this paper not only examines how confirmation delays were affected by independent variables related to the constraint of presidential policy, but also seeks a comprehensive explanation of whether the relationship between these variables differed according to the minority/majority party composition of the government or the presidential administration. The findings of the analysis are described below.

First, a significantly higher number of intentional confirmation delays were observed in cases where the agencies to be joined by the nominees were in charge of policies under dispute between the president and his opponents in Congress. This suggests that the appointment process is not just an issue of the kind of candidates nominated by the president, given the preferences of the president and Senate, as argued in some previous studies. Second, it was found that confirmation delays were affected by the degree to which political parties and congressional leadership objected to the president's position on bills. Notably, it was found that the level of objection by the minority party had a statistically significant effect, whereas

appointment conflicts were not influenced by the majority party. It is very difficult for the minority party to form a coalition and respond to legislation under conditions of political polarization. However, the nature of the confirmation process enables minority-party lawmakers to delay confirmations on their own initiative at relatively low political cost. For the president, on the other hand, the costs arising from confirmation delays are great. When confirmations are delayed, the positions of top-level administrators who will support the president's agenda remain vacant, and this lack of leadership makes it difficult for government agencies to function effectively. The findings of the analysis suggest that lawmakers who oppose the president opt for the strategy of delaying confirmations in order to gain the upper hand when policy conflicts exist. In addition, a link was found between the level of objection by committee chairs to bills proposed by the president and the number of confirmation delays. The level of consensus with presidential policies by congressional leaders was also found to be a major factor in confirmation delays. This confirms that the motive to constrain the president's policies significantly influences confirmation delays.

Meanwhile, social consensus traditionally exists respecting the president's decisions when it comes to national security. Thus, a clear tendency to respect the president's intentions in the appointment process has been seen when it related to positions responsible for national defense, national security, and foreign affairs. In addition, deliberate confirmation delays were found to be more apparent when a nominee would serve a lengthy fixed term regardless of the

president's tenure. Compared to cabinet-level secretaries and agency heads, who are generally appointed at the launch of an administration in the midst of wide media attention, it was found that positions at the level of under-secretaries or deputy directors, who receive comparatively less public attention while still exercising decision-making authority over policy programs, were more severely targeted by confirmation delays. This indicates that the targets of confirmation delays are strategically selected.

These independent variables have a different effect, of course, in the case of a divided government. In the case of a unified government, the ruling party's influence on the appointment process was found to be slight, whereas intentional confirmation delays were more apparent when the opposition party objected to measures proposed by the president. However, in instances where the opposition is the majority party, the level of objection to presidential policy did not influence delays in confirmations. This shows that the president was able to configure his administration with relative ease when the opposition party, having attained a majority, utilized its dominant position by focusing on institutionalizing its favored policies. The impact of independent variables was also found to vary by presidential administration.

By illuminating the dimensions of intentional delays in confirmations and their causes, this study clarifies that the United States' executive nomination process changes in an environment of partisan polarization, and conflicts in the appointment process are

essentially not problems with the candidates' attributes, but rather stem from political conflict between a president and opponents in Congress who are against the president's policy agenda. In addition, by demonstrating that the varying behavior and interactions of the president and congressional actors are dependent on the situational context like divided government, this study contributes another explanation to the discussion of president-congress relations in an era of polarized partisanship.

**Key-Words : Confirmation Delay, Presidential Appointment,
President-Congress relations, Polarized Partisan Era
Event History Analysis**

Student Number : 2011-31213

감사의 글

박사논문을 마무리하며 가장 먼저 드는 생각은 참으로 감사할 분들이 많다는 것입니다. 이 길로 인도해주시고 함께해주신 하나님께도 감사하고 여기까지 저와 동행해주신 많은 분들이 생각납니다.

먼저 학부 전공과는 전연 다른 행정학의 문턱에 당돌하게 들어선 후 지금까지 부족함이 많은 제자에게 늘 따뜻한 격려와 칭찬을 아끼지 않으셨던 지도교수님, 정광호 교수님 감사합니다. 어떠한 일을 하든지 항상 믿고 맡겨주셨던 교수님, 공부하는 분야의 최신 문헌들이 나오는 대로 읽어보라고 보내주시고 미국에서 책까지 사오셨던 교수님의 지도 덕분에 여기까지 올 수 있었습니다.

바쁘신 일정에도 성심성의껏 가르쳐주시고 조금이라도 더 좋은 논문이 될 수 있도록 도와주신 김상헌 교수님, 최태현 교수님, 문명재 교수님, 이삼열 교수님께도 진심으로 감사드립니다. 이분들의 가르침에도 불구하고 본 논문에 일부 문제가 있다면 모두 저의 부족함 때문입니다.

그리고 이제는 정말 가족같이 되어버린 우리 연구실 식구들 고맙습니다. 연구실 대장 이재완 교수님과 언제든지 힘들 때 기댈 수 있게 해주신 강영주 박사님, 김민영 박사님 감사합니다. 종환오빠, 익현오빠, 슬기오빠, 시영이, 찬우오빠 그리고 이제는 정말 친동생 같은 사빈이 정말 고맙습니다. 정신없이 바쁘고 고된 생활이었지만 너무 좋은 연구실 식구들이 있어 웃으며 공부하고 일할 수 있었습니다. 26살부터 지금까지 나의 성장과정(?)을 지켜봐주고 함께해 준 지민언니 고맙고 다음 학기에 훌륭한 논문 쓰시길 기도할게요. 그리고 짧은 기간 동안 너무 친해져버린 경은언니, 보경이, 유경이, 동갑내기 친구 승희, 성욱준 박사님, 신미숙 선생님께도 고마움을 전합니다. 석사 동기로 만나 이제는 친자매보다 더 끈끈해진 미연이에게도 감사의 마음을 표하며 더 좋은 곳에서 훌륭한

학자로 성장하길 기도합니다. 늘 응원해주고 많은 도움 주셨던 다승오빠, 종하오빠도 감사드립니다. 이 모든 분들 하나님께서 제게 허락하신 소중한 선물이라고 생각합니다.

마지막으로 황금 같은 주말에도 연휴에도 싫은 소리 한 마디 없이 도서관에서 함께 해 준 최정빈님 감사합니다. 무엇보다도 힘든 길 간다고 걱정하셨지만 말없이 늘 함께 해주셨던 나의 부모님, 연구실에서 밤새는 딸을 걱정하시며 밤마다 필요한 거 챙겨주시러 오셨던 아버지, 어머니 진심으로 감사드립니다. 두 분의 사랑과 기도가 없었다면 여기까지 오지 못했다는 것 잘 알고 있습니다. 이 논문을 두 분께 바칩니다. 늘 손녀를 위해 기도해주시는 할머니, 외할아버지, 외할머니께도 감사드립니다.

국 문 초 록

본 연구의 목적은 대통령 정책을 견제하려는 상원(senate)의 동기가 임명과정에 미치는 영향을 실증함으로써, 미국 고위공직자 임명에 만연한 인준지연의 원인을 설명하고 나아가 대통령-의회 관계에 대한 이해를 심화하는 데 있다.

고위공직자 임명과정은 대통령과 의회가 보이지 않는 긴장 속에 권력을 공유하는 영역으로서, 두 기관이 어떻게 상호작용하는지를 가장 잘 볼 수 있는 영역이다. 실제 많은 학자들이 이에 대한 이론적, 실증적 연구를 진행해왔다. 그러나 관련 연구들은 법관임명에 한정되어 있는데, 행정부 공직자의 임명은 대통령을 존중한다는 관례와 상대적으로 높은 인준 성공률 때문에 논의에서 제외되어 왔다. 우리나라 대통령 임명과정의 개선방안으로서 미국의 사례가 언급되는 이유도 관례와 성공률 때문이다. 그러나 최근 미국의 임명과정 역시 위기라는 평가를 받는다. 극도의 인준지연 현상으로 매년 정부기관 고위직(정치적 피임명직)의 25~33%가 공석으로 남겨져 있으며 이는 정부 효율성 저하로 직결되는 문제를 야기하고 있다.

높은 인준성공을 뒤에 감추어진 인준지연(confirmation delay)은 단순히 상원의 업무과부하나 까다로운 검증 절차 때문이 아닐 수 있다. 행정부 처의 정치적 피임명자들은 정부기관의 수장으로서 관료제를 통제하고 대통령 정책비전의 효과적인 실현을 가능하게 하는 대리인들이다. 따라서 이들에 대한 인준을 지연시켜 해당 자리를 공석(vacant office)으로 만들면 이는 간접적으로 관료제에 대한 대통령의 통솔권을 약화시킬 뿐만 아니라 대통령 어젠다의 실현을 견제하는 효과를 가져올 수 있다. 대통령에 반대하는 의원들에게 낮은 정치적 비용으로 대통령의 국정 어젠다 실현을 방해하는 이득을 가져다준다는 것이다.

본 연구는 새로운 정치양극화 시대(revived polarized partisan era)라고

평가받는 1993년부터 2012년까지 미국 상원에 접수된 임명안을 대상으로 대통령의 정책을 견제하려는 상원의원의 동기가 임명과정에서 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 즉, 정치적 현안이 된 대통령 의제에 대한 대통령-의회 간 갈등수준과 임명예정 직책의 특성에 따라 전략적인 인준지연이 나타나는지를 검증하였다.

임명철회, 회기 종료 시 반송 등 인준절차의 특성 상 중도절단 자료가 있다는 점을 감안하여, 선행회귀분석에 의한 편향을 피하고자 경쟁위험 접근모형(Competing Risk Approach)을 적용한 사건사분석(Event History Analysis)을 실시했다. 또한 대통령 정책 견제와 관련한 설명변인들이 인준지연에 어떠한 영향을 미치는지 뿐만 아니라 이러한 변수 간 관계가 정부구성이나 정권 별로 어떻게 달라졌는지에 대한 종합적인 설명을 시도하였다. 그 분석 결과를 정리하면 다음과 같다.

먼저 임명예정부서가 대통령과 의회 내 반대세력 간 쟁점이 된 정책을 담당하는 경우 의도적인 인준지연이 통계적으로 유의미하게 더 많이 일어나는 것으로 관찰되었다. 이 결과는 선행연구들이 주장하는 것처럼 임명과정에서 대통령과 상원의 선호(preference)가 주어진 가운데 대통령이 어떠한 후보자를 선택하느냐의 문제만이 아니라는 것을 말해준다. 둘째, 정당과 의회 지도부가 대통령이 지지하는 법안에 반대하는 정도가 높아질수록 의도적 인준지연 역시 많이 나타나는 것으로 보고되었다. 단, 소수당의 반대수준이 통계적으로 유의미한 반면, 다수당의 반대수준은 임명갈등에 영향을 미치는 않았다. 양극화된 정치적 상황에서 소수당(minor party) 의원들이 연합을 형성하여 법안제정에 대응하는 것은 상당히 어려운 일이다. 그러나 인준 처리를 보류시키는 것은 소수 의원들의 발의만으로 가능하며 절차적 특성 상 상대적으로 정치적 비용이 낮다. 반면 인준지연으로 인해 대통령이 부담해야 하는 비용은 크다. 인준이 지연되면 대통령 의제를 지원할 행정부 고위직이 공식으로 남게 되고 리더십이 공백인 정부기관은 효율적으로 작동하기 어렵기 때문이다. 분석

결과는 정책갈등 상황에서 대통령에 반대하는 의원들이 우위를 점하기 위해 전략적으로 인준지연을 선택한다는 것을 의미한다. 더불어 상임위원장이 대통령의 법안에 반대할수록 인준이 지연되는 경향을 보였다. 대표적인 의회 지도자가 대통령의 정책에 얼마나 동의하는지가 인준지연의 주요 요인이라는 것은 그만큼 인준지연에 대통령 정책 전체의 동기가 미치는 영향력이 크다는 것을 반증하는 결과이기도 하다.

한편, 전통적으로 국가안보에 대해서는 대통령의 결정을 존중하는 사회적 합의가 존재한다. 임명과정 역시 국방, 안보 그리고 외교정책을 담당하는 직책은 대통령의 의사를 존중하는 경향이 확연하게 드러났다. 또한 의도적인 인준지연은 대통령의 임기와 무관하게 장기간 임기가 보장되는 직책에 대한 임명과정에서 보다 더 가시화되는 것으로 나타났다. 그리고 주로 정권 출범 당시 임명되고 언론의 주목을 받는 장관급 인사보다는 하위 정책프로그램들에 대한 의사결정권을 가지면서 상대적으로 여론의 관심이 덜한 차관급 인사를 대상으로 인준지연이 더 극심하게 나타나는 것으로 관찰되었다. 이는 인준지연의 대상이 전략적으로 선택된다는 것을 말해준다.

물론 이러한 설명요인들은 인준처리 당시 분점정부 상황인지 여부에 따라 영향력이 상이하였다. 단점정부 상황에서는 여당이 임명과정에 미치는 영향력은 미미한데 반해 야당이 대통령 법안에 반대할수록 의도적으로 인준을 지연시키는 것으로 나타났다. 반면 야당이 다수당인 상황에서는 이들이 대통령 정책에 반대하는 정도가 인준지연에 영향을 미치지 않았다. 다수당이 된 야당은 자신들의 우위를 이용하여 선호하는 정책 의제를 제도화하는데 전략적 우선순위를 두기 때문에, 이 때에는 대통령이 보다 수월하게 자신의 행정부를 구성할 수 있다는 것을 보여준다. 물론 정권에 따라서도 설명변인의 영향력은 상이하게 나타났다.

본 연구는 의도적인 인준지연의 양상과 그 원인을 밝힘으로써 미국 행정부 공직자 임명과정이 정당정치의 양극화 환경에서 달라지고 있으며,

임명과정 내 갈등이 본질적으로 후보자 특성의 문제가 아니라, 대통령의 정책 의제를 둘러싼 대통령과 의회 내 반대세력 간의 정치적 갈등에서 비롯된다는 것을 밝히고 있다. 또한 이러한 대통령과 의회 행위자들의 행태와 상호작용은 정부 행태와 상황적 맥락에 따라 달라진다는 것을 실증함으로써 양극화 시대 대통령-의회 관계 논의에 또 다른 설명을 제공한다.

**주요어 : 인준지연, 공직자 임명, 대통령-의회 관계, 미국의회, 정치양극화
사건사분석**

학번 : 2011-31213

〈제 목 차 례〉

제 1장 서 론	1
제 1절 연구의 배경과 목적	1
제 2절 연구의 대상과 방법	7
제 3절 논문의 구성	9
 제 2장 공직자 임명의 제도적 특성	 11
제 1절 헌법적 기원과 임명절차	11
제 2절 인준절차와 상원의 역할 변화	16
제 3절 상원 인준과정의 정치화	21
1. 인준기간의 기하급수적 증가	23
2. 의도적 인준지연의 가시화	29
 제 3장 이론적 배경과 문헌검토	 35
제 1절 대통령-의회 관계 논의	35
1. 대통령의 선택과 의회의 대응	36
2. 정치 양극화와 대통령 의회 관계	45
제 2절 고위공직자 임명과정	48
1. 임명과정에 관한 경쟁이론	48
2. 행정부 임명과정의 모순과 전략적 인준지연	51
3. 행정부 고위공직자 임명과정 : 법관임명과의 비교	54
4. 대통령 정책견제 동기(motivation)와 인준지연	60
5. 인준결과 및 기간 별 주요사례	66
제 3절 선행연구 검토	74
1. 공직자 임명의 영향요인에 관한 선행연구들	74

2. 인사청문회 중심으로 설명하는 국내연구	85
3. 선행연구의 재검토와 대안적 논의	87
제 4장 연구 설계	93
제 1절 분석틀과 연구 가설	93
1. 연구모형의 설정	93
2. 연구의 가설	96
제 2절 연구대상 및 방법	99
1. 분석 단위 및 대상	99
2. 분석방법	100
3. 변수선정 및 측정	105
제 5장 대통령 정책견제요인과 인준지연	116
제 1절 기술통계	116
1. 종속변수	116
2. 독립변수	122
제 2절 사건사분석(Event History Analysis) 결과	124
1. 대통령 정책견제요인과 인준지연	124
제 6장 결 론	149
제 1절 연구결과의 요약	150
제 2절 연구의 이론적 · 정책적 함의	155
1. 이론적 함의	155
2. 정책적 시사점	158
제 3절 연구의 한계 및 향후 연구과제	162
참고문헌	163

〈표 차례〉

〈표 2-1〉 상원 인준절차	13
〈표 2-2〉 인준절차와 임명실패	28
〈표 2-3〉 인준결과와 인준기간 별 사례	66
〈표 4-1〉 주요 변수와 측정방법	115
〈표 5-1〉 임명안 처리 결과	117
〈표 5-2〉 정권 별 인준소요기간 : 1993-2012년도	118
〈표 5-3〉 독립 및 통제변수(연속형 변수) 기초통계량	122
〈표 5-4〉 인준지연 결정요인 결과 (Competing Risk Model)	126
〈표 5-5〉 의회 구성과 인준지연 결정요인(Competing Risk Model)	145
〈표 5-6〉 정권 별 인준지연 결정요인 결과 (Competing Risk Model)	146

〈 그림 차례 〉

〈그림 4-1〉 연구의 분석틀	95
〈그림 4-2〉 Kaplan-Meier 생존함수 곡선	103
〈그림 5-1〉 회기별 평균 인준처리기간	120
〈그림 5-2〉 Kaplan-Meier 생존함수 곡선	121

제 1장 서 론

제 1절 연구의 배경과 목적

본 연구는 정치적 현안을 중심으로 한 대통령과 의회의 갈등관계와 대통령에 대한 정책결정 동기가 임명과정에 미치는 영향을 실증분석하고자 한다. 이를 통해 미국 고위공직자 임명에 만연한 인준지연의 원인을 설명하고 나아가 대통령-의회 관계에 대한 이해를 심화하는데 기여하는 것을 목적으로 한다.

대통령과 정책비전을 공유하는 정치적 피임명자들은 정부기관의 수장이면서 정책결정 권한을 가지기 때문에 국정운영에 미치는 영향력이 상당하다(Jung et al., 2008; Wood et al., 2008: 3). 따라서 정부기관의 핵심 직책에 자신의 정책비전을 공유하는 인물을 지명할 수 있는 대통령의 권한은 간접적으로 그가 정부기관의 우선순위와 정책수행을 통제할 수 있게 한다. 이러한 임명권은 대통령에게만 주어지는 것은 아니며, 반드시 각 임명후보자의 최종 인준을 위해서는 상원의 동의가 필요하다. 그런데 자신의 정책의제를 제도화하려는 대통령의 정치적 동기와, 행정부의 야망을 견제하는 특권을 고수하고자 하는 의회의 동기로 인해 임명과정은 항상 혹독한 정쟁의 장이 되어 왔다(Gerhartdt, 2001: 158-161). 특히 우리나라의 고위공직자 임명과정은 지나친 정파적 대립과 후보자에 대한 폭로성의 인사청문회 등으로 인해 비판 받는다. 그리고 이러한 문제에 대한 해결방안으로서 ‘견제와 균형’의 원리가 작동하는 미국의 공직자 임명시스템을 일부분 차용하는 것이 필요하다는 주장이 다수 존재한다(손병권, 2005).

그러나 최근 미국의 임명과정 역시 위기라는 평가를 받고 있다(Kalt, 2011; Roberts, 2014). 우리나라 의회처럼 파행적 인사청문회는 없지만,

극도의 인준지연 현상으로 인해 매년 정부기관 고위직(정치적 피임명자 직책)의 25~33%가 공석으로 남겨져 있다. Obama 대통령은 당선 직후인 2008년 11월부터 후보자를 지명했지만 2009년 5월까지 1,100여 개의 상원인준직위 중 겨우 151개 만이 인준되었다(Ornstein, 2009). 일부 정치평론가들은 현재 미국 연방정부기관의 업무 중 하나가 ‘리더십 기다리기 (Waiting a leadership)’ 라고 조롱하기도 한다(O’ cornell, 2008). 정치적 피임명자의 리더십이 정부기관의 정책추진력, 조직효과성에 유의미한 영향을 미친다는 실증연구들(Bok, 2003; Haglund and Lewis, 2013; Maranto, 2005)을 감안하면, 이는 행정부의 효율성 저하를 초래하는 심각한 문제가 아닐 수 없다.

심지어 고위공직자 임명을 둘러싼 정쟁은 때로 정책집행을 마비시키거나 정부 핵심기관을 유령조직으로 만들기도 한다. 소비자금융보호국(CFPB; Consumer Financial Protection Bureau) 국장 임명과정은 좋은 사례다. CFPB는 금융위기 발발 이후 ‘Dodd-Frank Wall Street 개혁’ 과 ‘소비자 보호법(Consumer Protection Act)’ 의 일부로서 설립되었으며, 경기침체를 조장할 수 있는 위험한 금융상품으로부터 소비자들을 보호한다는 미션을 부여받았다. 공화당 의원들의 반대에도 불구하고 다수당인 민주당의 지지로 법안은 쉽게 통과되었다. 하지만 이 정치적 갈등은 임명과정으로 이어졌다. 공화당 지도부는 해당 기관의 규제 권한이 약화되도록 조직구조를 변경하기 전엔 후보자에 상관없이 무조건 CFPB 국장의 인준안에 대해 의사진행방해를 할 것임을 공표했다. 대통령은 양당 모두에서 찬사를 받는 Richard Cordray를 지명했지만 이 임명안은 본회의 표결에 상정되지 못한 채 보류 조치되었다. 신설 조직을 안정화시키고 이끌어 가야 할 수장이 없는 상태에서 해당 기관의 업무는 제대로 추진될 수 없었다. 이는 극단적인 사례이지만 대통령 정책견제 동기에 기반한 인준지연의 여러 사례들 중 하나이다. 예를 들어, 미국 노동규제위원회(NLRB)의 경우는 독립규제기관으로 엄청난 권한과 영향력을 가지는 조

직임에도 불구하고 2년 동안 유령조직으로 있었다. 전임자의 임기가 종료되어 상원에 접수된 새로운 임명안이 당시 대통령의 노동정책에 반발하는 소수당 의원들의 의사진행방해로 인해 모두 인준되지 않았기 때문이다. 2명의 위원만이 남게 되면서 320개에 달하는 분쟁 및 규제 판결 요청이 처리되지 않았고 이 기관은 와해될 위협에 처했다(Carpenter and Garvey, 2013: 51)

많은 경우에 있어 의도적인 인준지연의 대상이 된 후보자들은 기약 없는 인준투표를 수개월 때로는 수년을 기다린다. 이중 일부는 대통령 혹은 임명후보자 개인의 요청에 의해 지명이 철회되기도 한다. 보다 많은 경우는 의회의 회기 종료에 따라 자동적으로 임명안이 반송된다. 대통령이 다음 회기에 재지명하지 않으면 이 임명안들은 자동으로 인준실패 처리된다. 대부분 임명에 실패하는 사례들은 인준 표결에 부쳐지지 못한 채 이러한 방법으로 종결된다. 그리고 이러한 임명안들을 분석해보면 임명후보자의 능력과는 관계없는 다른 이유에서 지연된다는 것으로 나타나고 있다.

주요 사례들을 분석해보면 행정부 고위공직자 임명과정은 대통령-의회의 상호작용을 볼 수 있는 입법과정이나 법관 임명과정과는 다른 특징이 있다. 첫째, 여/야당을 막론하고 소수당(minority) 의원들의 영향력이 강하다. 다수당이 항상 유리한 위치를 선점하는 입법과정(Bond and Fleisher, 1999; Shull, 1999)과는 달리 소수당의 의견이 인준지연 나아가 실패에 강한 영향력을 미친다는 것이다. 절차적 특성 상 의원 1명만 보류조치를 발의해도 이 임명안은 다음 단계로 진행되지 않기 때문이다. 다수당이 토론종결 투표를 신청하여 의사진행방해를 극복할 수도 있다. 하지만 수많은 임명후보자를 위한 토론종결을 요청하는데 필요한 시간은 의회의 한 회기에 주어지는 시간과 논쟁 중인 법안의 수를 고려해볼 때 다수당에게 상당한 부담이다(Millhiser, 2010). 더욱이 다수당의 대표는 법안 의제에 전적으로 책임을 지기 때문에 상대적으로 덜 중요한 임명과정

의 교착상태를 타개하기 위한 노력은 적극적인 편이 아니다. 따라서 임명과정은 오히려 소수당의 의견에 의해 결정된다고 해도 과언이 아니다.

둘째, 후보자의 특성은 인준을 의도적으로 지연시키는 데 중요하지 않다. 오히려 대통령 정책의제에 대한 반감을 표시하거나 법제화에 성공한 정책의제의 집행을 어렵게 하려는 유인이 강하다. 상원 인준의 원래 목적은 임명 후보자 자격조건을 검토하여 대통령의 오판을 방지하는 것이다. 그러나 임명을 저지하기 위한 시도들에서 이는 더 이상 결정적 요인으로 작용하지 않는다. Robert Bork 사건 이후 사실 대통령들은 더 철저하게 후보자 검증을 함으로써 상원의 반대 논리에 대응하기 위해 노력해 왔다. 실제로 미국의 행정부 관료 임명후보자들이 특별한 의혹을 받는 경우는 상당히 드물다. 그러나 Diamond의 사례는 최적의 자격요건을 갖춘 후보자라고 해도 자격요건 부족으로 비난받을 수 있다는 것을 보여준다.

Cordray와 Diamond의 사례는 특별한 것이 아니다. 많은 임명안이 강한 다수당의 지지를 받음에도 불구하고 인준되기보다는 철회되거나 대통령에게 반려된다. 본회의에 상정된 임명안은 상원의 다수당에 의해 대부분 인준된다는 사실에도 불구하고(Krutz et al., 1998), 상원의 인준지연과 이로 인한 인준실패는 일반적인 현상이 되어가고 있다(McCarty and Razaghian, 1999); O'cornell, 2009). 이러한 인준지연은 의도적이고 전략적으로 일어나며, 정책갈등의 연장선상에서 이루어지는 경향이 있다. 특히 사회적으로 관심을 받는 장관급 인사는 빠르게 채워지는 반면, 상대적으로 관심이 낮으면서 여전히 기관의 정책수행에 중요한 영향을 미치는 차관급 인사들의 인준이 지연되는 경향이 있다. 임명과정의 역사적 변화를 관찰해 온 학자들은 이들에 대한 인준지연은 해당 직책의 공식화를 조장함으로써 행정부 기관의 목을 자르기(neckless) 위한 수단이 되고 있다고 주장한다(Light, 2004).

이러한 사례를 설명하기 위해 고려해야할 것은 행정부 고위공직자 임

명이 관료제의 정책 방향성 결정을 통제하는 중요한 요인이라는 사실이다. 그리고 더욱 중요한 것은 시간이 정치적으로 중요한 자원이라는 점이다. 대통령에게는 4년이라는 짧은 임기가 주어진다. 따라서 대통령의 피임명자가 미션을 수행할 수 있는 속도를 늦추거나 그 자리를 지속적으로 공석 상태에 두는 것은 대통령 의제의 실현을 방해하는 효과를 얻을 수 있다. 따라서 임명예정기관에서 수행하는 정책이 많을수록, 대통령과 의회 반대세력 간에 첨예한 논쟁 중에 있는 정책을 다루는 기관일수록 대통령에 반대하는 의원에게 인준지연의 가치는 증가한다.

본 연구에서는 충분한 논의가 이루어지지 않고 있는 행정부 공직자에 대한 임명안을 대상으로 인준지연의 영향요인을 분석함으로써 미국 공직자 임명과정에 대한 이해의 폭을 넓히고자 한다. 특히 대통령과 후보자 변인에만 집중하고 있는 선행연구들의 한계를 보완하기 위해 의회 중심적 논의와 관련되는 변수들을 중심으로 그 영향력을 검증하고자 한다. 더불어 1960년대 이후 상임위원회 중심으로 기능이 재편된 상원의 구조가 의정 이론에서 주장하는 바와 같이 의원 행태의 제약요인이 되는지, 임명과정에 미치는 영향력이 있는지를 검증할 것이다. 유사한 조건을 갖는 임명안이라고 해도 그 안이 접수되는 상임위원회의 특성과 해당 상임 위원장과 대통령의 선호 차이, 당시의 그들 간의 관계가 인준처리에 영향을 미치는지에 대한 실증결과를 제시하고자 한다. 즉, 이 연구에서는 임명과정에 유의미한 영향을 미칠 것으로 예상되지만 선행연구에서 다루지 못한, 보다 동태적인 의회의 상황적 특성이 인준지연에 미치는 영향력을 분석하고 나아가 임명과정 내 행정부와 의회의 갈등 현상을 설명하고자 한다.

이를 위해 의도적 인준지연 현상이 본격화되었다고 평가되는 1997년부터 2012년까지 상원에 제출된 임명안을 분석할 것이다. 이러한 연구의 결과는 최근 대통령 임명과정의 특성과 그 원인에 대한 보다 실질적인 설명을 가능하게 할 것이며, 어떻게 대통령과 의회가 행정부에 대한 그

들의 권력과 영향력을 공유하며, 상호작용하는지를 이해하는 데 중요한 함의를 제공할 것이다.

수많은 연구들이 대통령 임명과정을 다루어왔지만(Gary, 2014), 위와 같은 행정부 임명의 의미와 정치적 갈등과의 관계를 고려한 연구는 극히 드물다. 선행연구들은 대부분 법관 임명에 초점을 맞추고 있으며, 법관의 책무를 감안하여 대통령과 의회 주요 행위자 간의 선호 차이(이념거리)만으로 두 기관의 상호작용을 설명하였다. 행정부 관료 임명을 다룬 소수의 연구들 역시 이러한 분석틀을 그대로 활용하는 데 그치고 있다.

본 연구에서는 행정부 공직자의 임명이 가지는 의미를 고려하여, 의회의 대통령 정책건제 동기를 중심으로 고위공직자 인준지연 현상의 원인을 분석하고자 한다. 구체적으로 미국 양당정치의 정치적 갈등이 심화됨에 따라 정치현안을 중심으로 한 대통령과 의회의 갈등관계가 고위직 인준영역에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 경험적인 증거를 제시하고자 한다. 연구의 결과는 미국 공직자 임명의 높은 인준율과 호혜적 인사청문회 내에 숨겨진 전략적 인준지연의 실재와 그 원인을 설명해 줄 것이다. 이를 통해 정치적 양극화 시대의 대통령-의회 관계를 이해하는데 기여함과 동시에 임명과정의 절차적 문제점의 보완 방안을 논의한다는 데 연구의 의의가 있다. 또한 연구의 결과는 미국과 동일한 대통령제를 채택하고 있으며 그 임명 제도를 일부분 차용한 우리나라의 고위공직자 임명과정의 개선안에도 정책적 함의를 제공할 것이다.

제 2절 연구의 대상과 방법

본 연구는 Clinton, G. W. Bush, Obama 대통령의 집권 기간(1993년 1월~2012년 12월) 동안 이루어진 고위공직자 임명과정과 이에 영향을 미친 요인에 대해 대통령과 의회의 정치적 갈등을 중심으로 분석할 것이다. 분석 대상을 Clinton, G. W. Bush, Obama 대통령의 임기 동안 상원에 접수된 임명안으로 설정한 것은 새로운 정치 양극화 시대로 평가받는 시기(Davison, 2013; Bond and Fleisher, 2000, Thurber, 2013)에 이루어진 행정부 고위직 임명안들의 인준과정을 분석함으로써 정치적 현안을 중심으로 한 두 권력기관의 갈등이 임명과정에 미친 영향력을 밝히고자 했기 때문이다. 분석단위는 미국 행정부처 및 독립규제위원회, 청(廳) 등 상원 인준직위(PAS)에 대한 개별 임명안이다. 다만, 동시에 다수의 임명안이 접수되거나 상원의 인준이 루틴화된 군인, 대사, 영사 등에 대한 임명안은 분석에서 제외하였다.

한편 본 연구의 종속변수인 인준지연은 결과적으로 인준에 성공할 임명안의 처리를 느리게 진행한다는 개념이다. 따라서 상원에 접수된 임명안에 대해 인준이라는 사건의 질적 변화가 일어나기까지의 기간으로 측정하였다. 그런데 임명과정은 각 회기별로 진행되고 회기 종료 시 반송되기 때문에 인위적 단절이 발생한다. 또한 인준에 성공한 사례만을 선택하여 선행회귀분석을 실시할 경우, 지명철회나 회기 종료 시 반송되는 중도절단 관측치(censored data)를 간과하여 왜곡된 추정치를 얻게 된다. 따라서 분석 자료의 특성을 감안하여 Weibull 모형의 경쟁위험접근방식(Competing Risk Approach)을 활용한 사건사분석(Event History Analysis)을 실시하였다.

이러한 실증분석은 인준지연에 영향을 미치는 보다 거시적이고 포괄적인 설명을 제공하는 대신, 시대적 특징이나 정부구성(분점정부 여부) 등을 간과할 수 있다는 문제가 있다. 따라서 전반적인 패턴을 관찰함과 동

시에 대통령의 소속 정당이 의회 다수당을 차지하는 경우와 그렇지 않은 경우, 그리고 각 정권별로 어떠한 차이가 있는지를 구분하여 별도로 실증 분석하였다.

제 3절 논문의 구성

본 논문의 구성은 서론에 해당하는 본 장을 제외하고 다음과 같이 이루어져 있다.

2장에서는 대통령과 상원의원들의 행태에 영향을 미칠 수 있는 미국 고위공직자 임명과정의 제도적 특성에 대해 설명하였다. 먼저 대통령에게 의제(후보자)에 대한 선택권을 주되 상원의 권고와 동의를 받도록 함으로써 대통령과 의회가 상호 견제하도록 한 헌법의 의미와 이것이 임명 절차에 어떻게 반영되어 있는지를 분석했다. 다음 절에서는 대통령의 의사를 존중하여 단순한 절차에 불과했던 상원의 인준체계가 어떻게 달라져왔는지를 밝힘과 동시에 최근 상원 인준과정의 정치화 양상에 대해 논의하였다.

3장에서는 대통령과 의회의 관계를 조망하는 단면으로서 고위공직자 임명과정에 영향을 미치는 요인에 관한 기존 문헌들을 검토하였다. 정치양극화(Polarization) 시기 대통령과 의회의 관계에 대한 논의에서 출발하여 임명과정에 관한 경쟁이론들을 소개하였다. 다음으로 본 연구에서 중점적으로 다루고 있는 행정부 고위공직자 임명이 선행연구들에서 주로 다루어온 법관임명과 어떠한 차이가 있는지를 대통령에 대한 의회의 정치구조적 견제 요인을 중심으로 설명하였다. 마지막으로 고위공직자 임명과정을 다룬 선행연구들의 한계와 새로운 논의의 필요성을 제기하면서 전략적 인준지연의 의미와 정치적 동기에 대해 서술하였다.

4장의 연구설계에서는 새로운 시각에서 본 최근 고위공직자 임명과정에 대한 논의를 바탕으로 본 연구의 분석틀과 연구가설을 제시했다. 그리고 가설의 검증에 위해 활용되는 변수들의 개념과 이들의 측정방법 및 자료수집 방법에 대해 정리했다.

5장은 Weibull 사건사분석의 결과를 바탕으로 대통령과 의회의 정치적 갈등관계가 다른 영향요인들을 통제한 상황에서도 인준지연에 유의미한

영향력을 미치고 있다는 실증근거를 제시했다. 더불어 대통령의 소속 정당의 의회 내 위치에 따라 정치적 현안을 중심으로 한 대통령-의회관계와 이것이 임명과정에 미치는 영향이 어떻게 달라지는지를 분석하고, 정권별 비교 분석을 추가하여 인준지연에 대한 심도 있는 논의를 진행하고자 했다.

마지막 6장에서는 이 연구가 실증분석으로서 지니는 이론적 기여와 정책적 함의를 도출하고 연구의 한계 및 향후 연구 과제를 서술하였다.

제 2장 공직자 임명의 제도적 특성

제 1절 헌법적 기원과 임명절차

미국 헌법 제2조 제2항에 의하면 미합중국 대통령은 대사(Ambassadors) 및 장·차관, 대법관 등 법률로 정한 모든 고위공직자를 지명할 수 있으나, 이들의 임명을 위해서는 반드시 상원의 ‘권고와 동의(Advice and Consent)’에 따라야 한다(CRS Report RL31948, 2005).

이 조항은 대통령으로 하여금 주요 정부기관에 자신이 선호하는 인물을 전략적으로 채용함으로써 보다 수월하게 정책 비전을 실현할 수 있도록 하고 있다. 하지만 정부 관료제의 인적 구성에 개입할 수 있는 권력이 일방적인 것은 아니다. 대통령은 오직 상원의 승인이 있는 상태에서 만 피임명자를 원하는 직책에 앉힐 수 있다. 이는 헌법 제정 당시 상당한 논쟁과 토론 끝에 얻어진 절충안으로서 합의에 의한 권력분립 정신의 산물이며, 대통령과 의회 간 견제와 균형의 원리가 내포되어 있다(Harris, 1953; Strauss and Sunstein, 1992; Gerhardt, 2000; Palmer, 2009). 대통령에게 정책 비전을 실현하기 수월하도록 행정부를 구성할 권한을 부여함과 동시에 입법부로 하여금 이를 감독하게 하여 잘못된 임용을 방지하는 체제를 고안한 것이다(Gerhardt, 2000: 27).

미(美) 의회 112회기에 있었던 ‘대통령 임명 효율성 및 능률화 법률(Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act)’의 시행 전을 기준으로 상원의 인준을 받아야 하는 대통령 임명직(이하 상원 인준직)은 약 1200~1400개에 이른다(Carey, 2012).¹⁾ 이들에 대한 대통령의 임명 절차를 요약하면 다음과 같다.²⁾ 대통령 당선인의 정부 구성 당시 혹

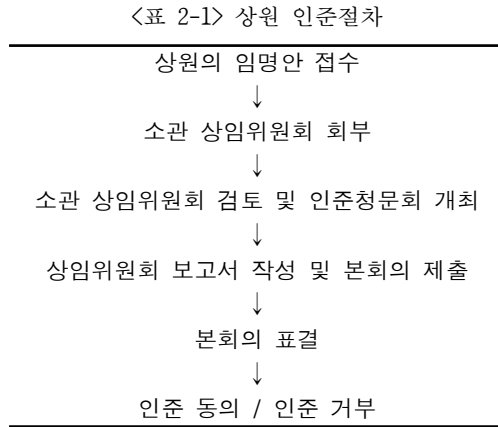
1) 대부분의 문헌들이 연방정부 관직 일람(Plum Book)에 근거하여 1200~1400여 명이라고 기술하고 있으나, 정확한 숫자는 추정이 어렵다. 이 중 163개 직위는 ‘대통령 임명 효율성 및 능률화 법률’이 의회에서 통과된 후 상원의 인준절차 없이 대통령이 임명할 수 있도록 변경되었다.

은 임기 중반에 공석이 생기거나 교체 사유가 발생하면 대통령 인사비서실(Office of Presidential Personnel)에서 지명후보자 물색과 검증을 시작한다. 대통령 인사비서실에서는 자원자와 추천받은 인사들을 중심으로 서류검토와 탐문조사를 실시하고 토론과 협의를 거쳐 3~5명의 후보자를 선발한다. 백악관 비서실장과 수석비서관들의 논의를 거쳐 이들 중 2~3인의 후보자를 대통령에게 보고하면, 최종적으로 대통령이 지명예정자 1인을 결정한다. 이후 시작되는 본격적인 인사검증은 대통령 법률자문실(Office of White House Counsel)에서 총괄 지휘하는데, 다수의 연방정부 기관들이 공동으로 참여하여 후보자에 대해 치밀하고 철저하게 조사한다. 먼저 대통령 법률자문실에서는 개인정보진술서(Personal Data Statement: PDS)를 받아 검토하고, 이 단계에서 문제가 없는 것으로 판단하면 국가안보직위질문서(Questionnaire for National Security Positions)를 제출받는다. 이와 더불어 연방수사국(FBI)이 조사에 착수하며, 국세청(IRS)은 지명예정자의 최근 3년 간 납세내역을 분석하여 FBI에 보고한다. 더불어 본인으로부터 재정상황 공개보고서(Public Financial Disclosure Report)를 받는다. 임용예정기관의 공직자 윤리담당부서와 정부윤리처(Office of Government Ethics) 역시 이러한 보고서들에 기반하여 별도의 조사를 실시한다. 모든 검증절차가 완료되면 대통령 법률고문실에서 이들 기관으로부터 보고받은 내용을 바탕으로 적격성 판단을 한다. 필요한 경우 이해관계자들과 주요 이익집단들을 초청하여 후보자에 대한 의견을 청취하기도 한다(Mackenzie, 2001: 40).

검증 결과 지명예정자가 적격하다고 판단되면, 대통령은 해당 후보자에 대한 지명을 발표한다. 백악관 대변인실에서 공표한 이 임명안은 상원에 접수되고, 이 때부터 상원의 인준절차가 시작된다. 인준절차에 대

2) 대통령 임명절차는 기본적으로 미국 의회보고서 Carey, M. P. (2012). *Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress(CRS R41872)*, Congressional Research Service Report에 근거하였으며, 필요에 따라 기타 정부보고서와 학술문헌을 참고하여 기술함.

해 명시하고 있는 규정은 상원규칙 제31조이나, 실제로 이 규정은 상원 의원들의 만장일치 동의가 있으면 얼마든지 변용이 가능하다(Rybicki, 2013). 일반적인 절차는 <표 2-1>과 같으며 우리나라와 달리 처리시한이 정해져 있지 않고, 임명안의 특성과 담당 상임위원회의 내부 관습에 의해 인준절차가 상이하게 적용될 수 있다.³⁾



대통령의 임명안이 상원에 접수되면 전체회의에서 서기가 해당 안건을 낭독한 후 임명에정직위와 각 상임위원회의 정책영역을 고려하여 특정 상임위원회⁴⁾에 이를 회부한다. 상임위원회는 인준후보자에 대한 자체 조

3) 우리나라의 「인사청문회법」 제9조 제1항에 의하면 국회 인사청문특별위원회는 임명 동의안 등이 회부된 날부터 15일 이내에 인사청문회를 마쳐야 하며, 인사청문회는 최대 3일 동안 진행할 수 있다. 또한 동일 법령 2항은 특별위원회로 하여금 임명동의안 등에 대한 인사청문회를 마친 날부터 3일 이내에 심사경과보고서 또는 인사청문결과 보고서를 의장에게 제출해야 하도록 규정하고 있다.

4) 공식적으로 주재관이 위원회 선정에 책임이 있지만, 일반적으로 임명안이 어느 상임 위원회에 회부될 지는 상원규칙 제25호에 의한 위원회의 입법 영역에 따라 달라진다. 일부 예외적으로 소관 상임위원회가 1개 이상 되는 경우도 있는데 복수의 위원회에 순차적으로 회부되거나 합동위원회라는 이름으로 동시에 회부될 수도 있다. 또한 상원규칙 제31호에 의거해 특별한 사례(피임명자가 전·현직 상원의원인 경우)에 한해

사 작업에 착수하면서⁵⁾ 인사청문회⁶⁾ 일정을 계획한다. 인사청문회가 시작되면 토론종결이 성립될 때까지 무제한 토론이 이루어지고, 다양한 이익집단과 개인들이 증인으로 참여한다. 인사청문회가 종결되면 상임위원회에서는 자체 표결로 지명 건에 대해 우호적 보고서(favorable report)나 비우호적 보고서(unfavorable report) 작성 혹은 불확정보고(without recommendation) 조치 중 하나를 선택한다. 실제 상임위원회가 보고서 작성을 위해 표결을 실시하는 경우 우호적 보고서가 작성되어 본회의에 올려진다고 보면 된다. 상임위원회가 해당 임명후보자의 인준을 원치 않는 경우나 내부 논쟁이 있으면 아무 조치를 취하지 않고 방치하는 것(no action)이 일반적이다. 상임위원회의 보고서는 본회의에서 의원들이 동의 여부를 판단하는 핵심 근거이기 때문에 매우 중요하다. 또한 상임위원회가 본회의에 보고하기로 결정해야 해당 임명안은 의사일정표(Executive Calendar)에 등록될 수 있으며, 비로소 인준절차의 마지막 단계에 도달할 수 있다.⁷⁾ 최종 단계인 본회의에서는 인준 여부에 대한 표결을 진행하며 과반수가 인준에 동의하는 경우 해당 임명안은 인준에 성공한다.

물론 상임위원회가 해당 임명안을 보고한 경우에도 본회의에서 표결이 이루어지지 않고 방치하는 경우 회기가 종료되면서 자동으로 대통령에게 반송된다. 상원의 휴회는 최소 30일 이상인데, 대통령이 해당 후보자를 반드시 임명해야겠다고 판단하면 휴회 이후 후속회기에 재지명해야 한다. 이 임명안은 처음과 똑같이 상원 접수부터 상임위원회 절차까지 동

서는 만장일치 동의에 의해 위원회로의 회부 없이 본회의에 상정되기도 한다(CRS Report RL31980, 2005).

- 5) 인준안이 상임위원회에 접수되면 해당 위원회는 후보자에 대한 정보를 수집하기 시작한다. 대부분의 위원회는 기본적 이력서와 함께 완전한 금융정보 공개를 요구한다. 일부 위원회에서는 FBI보고서의 요약본을 요구하기도 한다(Sachs, 2001).
- 6) 인사청문회 개최 여부는 대상 직위에 따라 다르다. 장관급 기관의 경우 대체로 기관장부터 차관보(Assistant Secretary)까지 실시하고 그 이하는 서류 심사에 의한다. 그러나 실제 인준청문회 개최 기준은 소관 상임위원회 업무량이나 위원회 내부 규정에 따라 상이하다.
- 7) 상원 전체가 조치를 취할 수 있도록 하기 위해서는 반드시 해당 안건이 본회의 최소 하루 전에는 의사일정표에 올라와 있어야 한다.

일한 과정을 다시 거쳐야 한다.

실질적으로 상원 내에서 대통령 임명안 처리에 대해서는 만장일치 동의가 요구된다. 임명안은 논의 시간(3~4시간)을 정해놓기도 하며 이에 대해서는 특정 상원의원이나 소수집단이 더 이상 의사진행을 방해할 수 없다(Oleszek, 2001: 215). 따라서 임명안에 반대하는 의원들은 만장일치 동의 결정이 이루어지기 전 소속정당 대표에게 반대의사를 알린다. 그리고 이 안전에 대해서는 전형적으로 보류(Hold) 조치가 내려진다. 만장일치 동의 없이는 다수당의 지도자라고 해도, 그리고 상원의 대다수 의원들이 지지하는 임명안이라고 해도 이를 다음 단계로 진행시킬 수 없다. 강제로 이 안전을 의사진행하기 위해서는 최소 수 일을 더 보낸 후 토론종결 투표에서 60표 이상의 찬성을 얻어내야 한다(Oleszek, 1999). 미국 인준 과정은 우리나라와 달리 임명안에 대해 상임위원회나 상원 전체가 어떠한 조치를 취해야한다는 규정이 없다. 따라서 사실상 인준 실패의 대부분은 안전에 대해 어떠한 조치도 취해지지 않은 채 방치되는 경우 일어난다.

물론 위의 절차가 모든 임명안에 동일하게 적용되는 것은 아니다. 피임명자가 맡게 될 직책의 특성과 영향력, 그리고 소관위원회에 따라 위와 같은 기본 인준절차를 모두 거치기도 하고, 만장일치 동의에 의해 위원회의 검토과정 없이 본회의 표결에 부쳐지기도 한다(Williams, 2008). 더불어 대통령은 임명의 용이성을 위해 휴회 임명(recess appointment)이나 차르(czar) 제도를 이용하기도 한다. 헌법에 의해 대통령은 의회의 휴회(recess) 기간 동안 상원의 인준 없이도 연방 관료제의 공석을 채울 수 있다. 다만 이 기간에 임명된 피임명자는 정해진 짧은 시간동안만 역할을 수행할 수 있으며, 이후에도 머무르기 위해서는 의회의 다음 회기에 공식 지명되어 인준을 받아야만 한다. 휴회임명은 종종 사회적 논란이 되기도 하고 의회의 반발을 조장하여 대통령을 더욱 힘들게 만들기도 한다. 하지만 상원의 인준기간이 길어지고 어려워짐에 따라 대통령이 이

제도를 택하는 빈도가 증가하는 추세이다(Black et al., 2011; Corley, 2006). 한편 ‘차르(czars)’는 인준 요청 없이도 권위를 부여할 수 있는 정부 고위직이다. 이 직책은 임명을 둘러싼 상원과의 ‘전쟁’을 피하고자 하는 미 대통령들의 자구책으로 만들어진 제도라고 할 수 있다(Sollenberger and Rozell, 2012).

제 2절 인준절차와 상원의 역할 변화

고위공직자 임명제도는 강한 대통령에 대한 선호와 두려움 간 타협의 결과물이다. 타협의 결과로서, 대통령과 상원 모두는 공직자 임명절차에서 각각의 역할을 하도록 규정되어 있으나, 두 기관의 정확한 영역은 여전히 모호한 부분이 있다(Gerhardt, 2000: 135). 이러한 모호성 하에 두 기관이 분산된 권력을 공유해왔고, 이로 인해 공직자 임명의 역사는 기관 간(대통령-의회) 갈등과 긴장을 그대로 보여준다. 또한 관련 제도는 새로운 선례나 새로운 정치적 환경에 의해 변화를 거듭해왔다(Ostrander, 2013).

대통령의 고위공직자 임명을 다룬 초기 문헌들은, 관련 헌법 조항의 근원적 목적과 역사를 이유로 여기에 대통령에 대한 의사존중(Deference for President)의 규범이 존재한다고 주장한다(Gerhardt, 2001; Aberbach and Rockman, 2009). 상원은 대통령의 임명을 거부할 수 있는 헌법적 권위가 있음에도 불구하고, 사실상 대통령으로 하여금 그가 원하는 사람을 임명할 수 있게 허용한다는 것이다. 특히 법관과 달리 백악관 비서실이나 행정부처의 임명안에 대한 공식적인 거부는 드문 일이었다는 사실은 이를 반영한다(Harris, 1953; Fenno, 1959). 이러한 관점에 의하면 임명의 힘은 근본적으로 대통령에게 있고(Moe, 1987: 489) 상원은 대통령이 원하는 대로 그의 정부를 구성할 수 있도록 존중한다. 다만 대통령의 잘못된

선택을 방지하기 위해 상원의 권고와 동의 규칙이 발전해왔다. 정파적 고려는 임명 거부를 위한 정당한 근거가 되지 않으며, 인준을 거부하기 위해서는 후보자의 자격요건이나 비윤리적 행태 등 합리적인 근거를 제시할 수 있어야 한다. 과거의 범법 행위에 대한 단서나 자질 측면에서 명백한 결격사유가 없을 경우, 상원은 해당 임명을 인준한다(Noken and Sala, 2000). Krutz와 그의 동료들(1998)이 제시한 ‘성공 추정 원칙’ 역시 이러한 논의의 맥락에서 발전된 것이라고 할 수 있다. 일반적인 입법 과정과는 달리, 대통령 임명의 경우 특별한 사유가 없는 이상 인준시키는 것이 전제되기 때문에 이 제안에 반대하는 사람들이 위압적인 과제에 직면한다는 것이 핵심이다.

하지만 대통령과 의회 관계의 역사적 경향성을 분석해 온 학자들은 상원의원들이 대통령을 통제하는 그들의 권력을 강화하려 노력해왔다는 점을 지적한다. 그리고 공직자 임명과정에서 상원의 역할 변화는 이러한 사실을 가장 분명하게 보여주는 사례이다(Mackenzie, 1981; Lewis, 2000).

더 이상 의회는 대통령 임명과정에서 수동적 역할 혹은 지지자로서의 역할에 머무르지 않는다. 그들은 대통령에게 임명에 대해 권고하거나, 원하지 않는 후보자를 결정했을 때 의회가 가진 직·간접적인 수단으로 위협을 가하는 등의 대응을 함으로써 인준 절차에 자신들의 역할과 권한을 강화해왔다(Sollenberger, 2008). 20세기 후반에 들어서는 이에 더해 스스로에게 권한을 위임하여 이 과제를 수행하기 위한 인력을 충원함으로써 후보자에 대한 독립적인 조사가 가능하도록 했다. 입법권한을 이용하여 상원 인준을 받아야하는 대상 직위를 대폭 확대한 것도 이러한 추세를 반영한다(Mackenzie, 2001). 또한 상원은 승인 절차를 처리하는 관행들을 발달시키고 적용시켜왔다. 이 관례들은 상원의 규정으로 명문화되지는 않았으나 상원 구성원들에 의해 지켜야하는 것으로 인식되고 공고화되어 왔다(CRS RL31980, 2005). 예를 들어, 임명과정에서 당연시되고 중시되는 관행 중의 하나가 ‘상원 의례(senator courtesy)’라는 것이다.

이 관례는 해군 고위급 장교 임명안 처리과정에서 시작되었다. 당시 George Washington은 해당 주(州) 상원의원들의 반대에도 불구하고 조지아 州(Georgia state)의 Savanna 항구 주변을 통솔할 인물로 Benjamin Fishbourn을 임명했다. 이는 상원의원들의 집단적인 반대에 부딪혔다. 당시 의원들의 행태는 대통령이 선택한 인물에 대한 어떠한 이의도 없었으나 해당 직위에 다른 인물을 원한 조지아 주 상원의원들의 의견을 존중하겠다는 표시에서였다. 결국 대통령은 조지아 주 두 상원의원이 원하는 인물을 임명했으며, 이 임명안은 지체 없이 인준되었다(Haynes, 1938). 그 후부터 지금까지 특히 법관 임명의 경우에는 임명과정에서 지명후보자 출신 주(homestate)의 상원의원의 의견이 우선시된다. 이 상원에 대한 의례 관행은 동료에 대한 존중을 의미하는 것으로 확대되어 왔다. 심지어 회의장에서 한 의원이 ‘개인적으로 몹시 불쾌한 임명안이다’ 라고 하는 발언도 인준을 좌절시키기에 충분한 위력을 발휘한다. 시간이 지나면서 상원은 인준절차를 처리하기 위해 여러 실질적 규정과 관례를 발전시켜왔다. 이와 같은 관례를 포함하여 대부분의 실질 규정이 명시적으로 기재되지는 않았지만 의회 내에서 구성원에 의해 인지되어 왔고 지켜지고 있다(Palmer, 2009).

이러한 관례뿐만 아니라 의회는 대통령이 그들의 요구를 고려하지 않고 있다고 느낄 때 불만을 표출하기 위한 기제로써, 혹은 상원 역할의 중요성을 확대하기 위한 도구로 제도적 절차들을 발달시켜왔다. 실제 인준단계별로 상임위원들이 다양한 의사진행방해 전술로 이것이 교착상태에 이르게 하거나, 혹은 임명을 좌절시킬 수 있는 기회가 상당히 많다. 일부 학자들은 Carter 정부에 이루어진 제도적 변화들이 소수 혹은 개개인의 상원의원이 임명안의 의사진행을 방해하거나 좌절시킬 수 있도록 허용하고 있다고 주장한다(Shipan and Shannon, 1999).

상원의원이 임명안을 지연 혹은 좌절시키는 방법으로 진행보류, 무조치 작전, 필리버스터(Filibuster) 등이 있다. 필리버스터는 보다 간단한 다

수결 원칙의 부족을 전략적으로 이용하는 것인데, 상원 내에서 사장시켜야 하는 법률안에 대해 단순한 다수결 투표에 의해 해당 법률안이 통과되지 않도록 하려는 전술이라고 할 수 있다. 전체 상원에서 임명안 1개를 통과시키기 위해서는 51표만 얻으면 되는 반면에, 필리버스터와 같은 논쟁을 종결하고 표결로 넘어가는데 필요한 ‘토론종결’을 실시하기 위해서는 60표가 필요하다. 필리버스터는 남부 민주당에 의해 보호되어왔으며, 한번 개혁이 이루어진 후에는 더욱 빈번하게 그리고 다양한 부문에서 활용되어왔다(Binder, 1999). 일부 실증연구들에서 보여주듯이 행정부처 임명안에 대한 토론종결 투표가 이루어진 것은 비교적 소수의 경우지만 최근 들어 급증하는 추세이다. 토론종결 투표 빈도가 필리버스터 발생 빈도의 직접적 지표가 되지는 않지만 이러한 경향성은 의사진행방해 전술이 행정부처 임명안에 대해 사용되는 경우가 많아지고 있다는 것을 보여준다. 특히 Bush 대통령이 집권 중이던 2005년에는 이 문제가 의회 내 주요 쟁점으로 부상했다. 수많은 민주당 의원들이 Bush 대통령의 임명안에 대해 의사진행방해를 실시하였으며, 상원의 다수당(공화당) 대표였던 Bill Frist는 일명 핵 옵션(Nuclear Option) 조항을 적용할 수 있도록 상원규칙의 수정을 강력히 요구했다. 하지만 이러한 수정안도 그 자체가 다시 의사진행방해로 인해 어려움을 겪었으며 결국 두 정당 내 중도 성향의 의원들이 나서서 협상하면서 실현되지 않았다(Beth and Bach, 2003; Binder, Madonna, and Smith, 2007). 비교적 최근인 2013년 11월에 들어서야 고위 공직자 인준에 대한 필리버스터를 차단하는 요건을 완화시키는 ‘핵 옵션’ 법안이 통과되었다.

이외에도 상원의원은 인준절차 중 안전의 진행을 보류(Hold)시킬 수 있다. 이는 필리버스터보다 훨씬 자주 동원되는 유용한 수단이다. 모든 상원의원은 누구나 언제든지 특별한 요건 없이 소속 당 대표에게 진행을 보류시키겠다고 발의할 수 있다. 발의와 동시에 효력이 생기고 그 기한도 없으며, 뚜렷한 근거를 제시할 필요도 없다. 주로 후보자에 대한 조

사 확대 및 추가 자료 요구 혹은 문제가 발견될 때까지 조사하기, 구체적인 이유 없이 단순히 진행을 보류시키는 방법 등이 활용된다(Gerhardt, 2001). 이 제도의 근본 취지는 의원들이 의사결정을 하기 전 충분한 정보수집과 검토의 시간을 보장해주는 데 있었다. 그러나 실제 상원의원들은 이를 자신이 반대하는 임명안을 저지하기 위한 수단으로 활용하는 경우가 많다. 심지어 이 제도는 피임명자와 관계없는 행정기관 간의 대립이나 협상의 용도로 활용되기도 한다(Oleszek, 1999; Rybicki, 2005; Steigerwalt, 2004). 진행보류 조치에 대응하여 다른 상원의원이 누구든지 인준절차를 재개시킬 수도 있으나 그런 일은 전무하다. 상원의례(senator courtesy)의 한 양식으로 향후 본인도 진행보류를 발휘할 상황이 있을 것이기 때문에 상원의원 서로의 진행보류 발의를 존중한다. 예를 들어, 1998년 상원의원 InHofe는 환경보호청(EPA)이 상원의 해당 위원회에 상의하지 않고 소속 인준대상직 직원을 전보시킨 데 대한 항의로 환경보호청의 다른 인준요청 3건은 보류하기도 했다(Mackenzie, 2001: 32). 또한 2001년 Quana Crossland Stamps의 임명안 역시 후보자의 문제가 아니라 임명예정부처인 보건부(Department of Health and Human Resources)에서 추진 중이던 아동건강정책프로그램 내용을 문제 삼아 인준이 보류되었다. 진행 보류 제도가 인준심의 과정에서의 정보보완 기능 외에 행정부로부터 정책 또는 관리상의 양보나 변화를 유도하는 수단으로 활용되고 있는 것이다. 2000년 상원의원 Grams는 국무부가 보안 관련 징계절차를 강화하라는 주문과 함께 이 정책이 실현될 때까지 7명의 인준을 보류하면서, 원하던 정책 변화를 이끌어내기도 했다(Mackenzie, 2001: 32-33). 진행보류에 관한 상황은 잘 공개되지도 않고 보류된 후보자 본인들이 상원의원 누가 무슨 이유로 발의했는지 또는 언제 해제될 것인지 등에 대해 모르는 경우가 대부분이다(Mackenzie, 2001: 32).

한편 미국의 인준심의 절차는 시한이 정해져 있지 않아 상원에서 해당 임명안에 대해 아무런 조치를 취하지 않을 수도 있다. 이는 인준반대를

위한 연대결성에 실패하거나 임명안을 둘러싸고 대통령과의 흥정, 협상이 일어나지 않는 경우 발생할 가능성이 높다. 상임위원회에서 어떠한 안건을 먼저 처리할지 자율적으로 결정할 수 있기 때문에 해당 안건의 우선순위를 계속 내려 다른 안건부터 처리하는 경우, 해당 임명안은 계속 전 단계에서 계류할 수밖에 없다. 공석이 발생하는 것이 치명적인 직책의 경우 대통령은 임명철회 후 재임명하거나 휴회임명을 하는 등의 대응을 모색할 수밖에 없다(Mackenzie, 2001).

마지막으로 중요한 제도적 변화로서 인준처리 과정에서 상임위원회의 영향력이 강화되었다는 점을 꼽을 수 있다. 미국 상원의회는 1960년대 이후 정당의 약화, 이익집단의 부상, 정책의제의 복잡성 증대 및 대중매체의 영향력 확대 등 환경변화에 대응하여 상원은 상임위원회 중심으로 분화하였다. 즉, 전체조직 차원에서 처리되었던 정책결정과 주요 의회일정계획이 상원 내 소단위 조직인 위원회 중심으로 검토되는 방식으로 변한 것이다. 이러한 상원의 구조적 변화는 공직자 임명과정의 성격과 제도 운용의 변화를 평가하는데 매우 중요한 요소 중 하나이다(Gerhardt, 1998: 9). 먼저, 상임위원회의 강화로 상원 내 소그룹이나 소위원회 리더십지어 개별 의원들도 지명 건을 쉽게 좌절시킬 수 있게 되고 다양한 절차와 상원 규칙들도 이러한 방향으로 개정되어 왔다. 실제 오늘날 인준반대를 위한 첫 신호는 주로 해당 상임위원회에서 제기된다. 특히 법사위원회 의원들은 인사청문회를 비롯한 인준처리 과정에서 보다 독립적이고 당파중립적인 이미지를 보이려는 성향이 강하며, 그런 노력이 성공할 경우 정치적 입지 강화에 도움으로 작용한다(Leof, 2001; Lynn. 1999).

제 3절 상원 인준과정의 정치화

우리의 일반적 인식과는 상이하게 미국에서도 고위공직자 임명과정에 대한 비판이 거세다. “최근 대통령 임명과정은 국가적 불명예가 되고

있다. 이는 선동 정치가를 대담하게 만들며 이들이 집단적으로 누군가를 괴롭히도록 조장하는 측면이 있다. 이는 무고한 시민을 정치인들의 용졸한 게임에 불모로 이용하며 좋은 사람들의 명예에 타격을 입히기도 한다(Mackenzie, 2001: 76)” 는 전문가의 평가는 미국의 임명과정도 우리의 그것과 크게 다르지 않게 전개되고 있다는 것과 이 절차가 당파 간 경쟁의 장으로 활용되고 있다는 점을 시사한다.

미국 고위공직자 임명과정의 동향을 관찰해 온 전문가들은 Robert Bork 사건을 전환점으로 ‘대통령의 선호에 대한 상원의 존중’ 관례는 사라졌으며, 임명을 둘러싼 대통령과 의회의 대립이 심각해졌다는 점에 동의한다(Loomis, 2001; Pickering and Clanton, 2006; Teter, 2012). 더불어 Clinton 정부 이후 이러한 갈등 양상은 갈수록 더욱 첨예해지고 있다(Goldman and Sheldon, 1993, 1995, 1997; Goldman et al., 1997, 2001, 2005)고 본다. 실제 최근 미국 주요 언론에는 대통령과 백악관 비서실에서 의회의 인준 행태에 불만을 표출하는 기사가 수시로 등장하며(New York Times, 2013.02.17.; New York Times, 2013.01.16.), 관계자들이 이를 ‘유혈 스포츠’ 나 ‘전쟁터’ 로 묘사하는(The Washington post, 2013) 경우도 빈번하다.

다른 점이 있다면, 한국에서는 인사청문회 장에서 인신공격과 비방 행태가 문제가 되는 반면 미국은 행정부 고위직의 공식화 및 이로 인한 정책 집행의 비효율성 문제와 결부되어 비난의 대상이 되고 있다는 점이다(O’ Connell, 2009; Epstein and Segal, 2005; Hendershot, 2010; Shipan and Shannon, 2003). 최근에는 일부 법학자들을 중심으로 관련 제도의 개혁론이 제기되기도 한다(O’ cornell, 2013; Roberts, 2014). 실제 Obama 1기 당시 주요 정부기관에 정치적 피임명자의 부재로 인한 공식률은 22%를 차지한다(Troy, 2011: 83). 여기에는 여러 원인이 있겠으나, 상원의 인준 기간이 지나치게 길어진 것이 가장 큰 문제라는 것이 전문가들의 공통된 주장이다(Roberts, 2014).

1. 인준기간의 기하급수적 증가

인준절차의 구조적 특성은 두 가지 측면에서 인준처리 기간의 증가에 영향을 미쳐왔다. 먼저, 인준절차가 여러 단계를 거쳐야 하도록 설계되면서 인준처리에 이전보다 많은 시간이 소요된다고 볼 수 있다. 또한 상원이 자신들의 역할과 권한을 확대하면서 공식적인 검토일도 정해져 있는데, 인사청문회 실시와 더불어 다른 공식적 검토는 인준절차를 느리게 만드는 원인이 될 수 있다(Davis, 2007). 예를 들어, 위원회의 운영 규정상 상원의 접수와 인사청문회 일정계획수립 간에 특정 일수를 요구하는데, 법사위원회와 외교위원회는 일반적으로 1주로 설정하고 있으며, 이 기간이 2주 이상인 위원회도 다수 있다.

또 다른 연결고리는 절차의 특성이 임명안에 대해 반대하는 상원의원으로 하여금 의도적으로 인준처리를 지연하도록 조장하는 측면이 있다는 데서 찾을 수 있다(Carter, 1994; Binder, 1999; Williams, 2008). 앞서 살펴본 상원의 규정과 관례들은 소수 의원 혹은 단독 의원의 결정만으로 인준을 지연시키는 것이 가능하도록 허용하고 있기 때문이다. 임명안을 본회의에서 부결시키려면 뜻을 같이 하는 의원들을 결합하여 연합을 구축해야 하며, 임명안에 대해 반대하는 합리적 근거(후보자의 과거 비도덕적 행위에 대한 의혹이나 전문성 결여 등)를 제시해야 한다. 이는 인준을 반대하는 의원으로 하여금 상당한 비용을 지불하도록 만든다. 하지만 상임위원회 단계에서 진행을 보류시키거나 조치를 취하지 않는 것, 혹은 추가 토론을 제의하는 것은 개인의 발의만으로도 가능하다. 더욱이 여기에는 구체적인 이유를 밝힐 필요도 없다. 따라서 의원의 입장에서는 임명안을 공식적으로 반대하고 본회의 투표에서 실패하도록 하기보다는 상임위원회의 검토 단계에서 의사진행을 지연시키는 것이 훨씬 효율적이다.

절차적 특성을 활용하는 인준지연의 경로는 두 가지로 생각할 수 있다 (Leof, 2001). 첫째, 위원회 의장과 상원 다수당 대표가 가지는 권한을 활용하여 인준처리 일정계획에 대해 조치를 취하지 않거나 이를 연기시키는 것이다. 상임위원회 의장과 다수당 대표는 상대적으로 위원회와 본회의의 조치를 통제할 수 있는 절대적인 권한을 소유한다고 해도 과언이 아니다. 의장은 특정 임명안에 대해 청문회 혹은 본회의의 표결 일정을 거부하거나 지연시킬 수 있다. 의장이 위원회 회의 의제를 통제하기 때문에 위원회의 정규회의에 해당 임명안에 대해 청문회를 개최할지의 여부와 그 일정을 결정할 수 있다. 또한 본회의에 상정하기 위해 반드시 거쳐야하는 위원회 보고서의 채택여부 역시 통제가 가능하다. 또한 다수당 리더는 의사일정표(executive calendar)에 놓인 후보자에 대해 본회의의 표결을 거부하거나 일정을 지연시킬 수 있다.

특정한 직책을 지니지 않은 상원의원들은 다음과 같은 의회 전술을 활용한다(Steigerwalt, 2004). 첫째, 어떠한 상원의원이라도 위원회의 다음 정규 회의까지 인사청문회나 표결처리를 미루자고 건의할 수 있으며, 이를 통해 인준 처리를 지연시킬 수 있다(Oleszek, 1999). 물론 상원의원은 해당 피임명자에 대해 반대한다는 표현을 직접적으로 할 필요가 없으며 (Fournier, 2002), 검토를 위한 시간이 필요한 것으로 간주된다. 그런데 상원규칙 제26조는 상임위원회가 한 달에 한 번 이상 만나는 것을 요구하지만 실체는 위원회 구성원들의 편의에 따라 다양하게 이루어진다. 법사위원회의 경우 매주 정규 회의가 이루어지는 반면 에너지 및 천연자원 위원회는 매월 셋째 주 수요일에만 회의가 개최된다. 개인 의원에 의해 인준처리가 다음 회의까지 1회만 연기된다고 해도 시간 상 3~4주의 지연이 발생하는 것이다. 위원회의 정규회의 사이에 시간이 길수록 임명안이 인사청문회 혹은 위원회 표결까지 기다려야 하는 시간도 길어질 수밖에 없다.

뿐만 아니라 이러한 공식적 발의 외에도 상원위원들은 위원회 개최나

안전에 대해 의장과의 특별 면담을 통해 건의할 수 있다. 이들의 건의가 받아들여지지 않고 인사청문회가 진행되는 경우, 임명안에 반대하는 의원들은 청문회에서 적대적인 증인을 내세우거나 특정 스캔들과 같은 불리한 정보를 제공할 수도 있다. 상원의 규정 상 이러한 증언은 사전 통보로 후보자가 대비할 수 없다. 따라서 의장이 해당 임명안의 진행을 막고자할 때에는 이것이 수월하게 가능하지만, 의장이 의원의 건의에도 불구하고 인준처리를 진행할 때는 통제권을 잃기 쉽다(Davis, 2007). 위원회 의장의 지지를 받는 임명안이라고 해도, 상원의 인준처리가 수월하게 이루어지는 것을 담보할 수 없는 이유가 여기에 있다. 위원회의 다른 의원들은 절차를 늦게 할 수 있는 수단들을 가지고 있으며 이는 피임명자와 해당 행정기관을 어렵게 만든다. 더불어, 상원 존중의례는 위원회 소속 의원뿐만 아니라 다른 의원들도 위원회의 보고서가 본회의 장에 도착하기 전에 임명안을 저지할 수 있게 만들어준다.

둘째, 상원의원들은 해당 임명안을 면밀하게 검토해본다는 명목적 근거 하에 인준처리를 보류할 수 있다. 전술한 바와 같이, 이러한 보류는 피임명자와 전혀 관계없는 행정기관 간의 대립이나 협상의 용도로 활용되기도 한다(Oleszek, 1999; Rybicki, 2005; Steigerwalt, 2004).

마지막으로 임명안이 본회의 표결로 올라간 후 상원의원이 그 처리를 방해하고자 한다면, 무제한 토론이나 의사진행방해라는 권리를 활용할 수 있다. 이는 상원 전체의 3/5에 해당하는 의원들이 토론 종결에 찬성하지 않는 한 지속될 수 있다. 더불어 토론종결 투표를 통해 의사방해가 저지된다고 해도 토론종결 투표 실시 전까지 이 투표 자체에 대한 공식적 검토 기간이 주어지기 때문에 최소한 1~2일 간 해당 임명안이 본회의 표결에 부쳐지는 것을 막을 수 있다(Alter and McGranahan, 2000; Binder and Mann, 1995; Binder and Smith, 1997).

그렇다면 상원에서는 왜 이러한 의회전술들을 사용하면서 대통령 임명안의 인준기간을 증가시키는가? 행정 부처의 주요 직책에 자신의 선호에

맞는 사람을 임명하는 것이 조직의 정책 산출물을 통제할 수 있는 수단이라면, 이러한 안에 대한 방해 역시 정책 산출물을 변화시킬 수 있다는 것을 의미한다(Lewis, 2004, 2008). 최근 미국 노동관계위원회(NLRB; National Labor Relations Board)의 사례⁸⁾에서 보듯이 인준안의 지연상황이 심각해지는 경우 정책추진의 동력 약화에서 나아가 해당 정부기관의 법적 기능이 작동하지 못할 수도 있다. 이는 대통령의 정책에 반대하는 의원이나 정당의 입장에서는 선호되는 결과일 수 있으며, 특히 정책 관련 갈등의 확장은 임명 절차에서 가장 중요한 경향성이 되어 왔다. 실제 최근 임명과정의 경향을 보면, 대통령 임명안의 인준에 소요되는 시간이 가파르게 증가해왔다(Binder and Maltzman, 2005; Martinek, 2005). Johnson 대통령의 집권 당시 행정부의 주요 공직자 임명은 인준에 평균 33일이 소요되었으나 클린턴의 2기부터는 평균 185일 이상이 소요되는 것으로 나타난다. 그와 함께 인준율 자체도 계속 감소하는 추세에 있다. 존슨 행정부에서 행정각료 임명의 인준성공율은 99%였으나 클린턴 2기에 와서 이는 77%로 낮아졌다(Bond, Fleisher, and Krutz, 2002). 대통령 취임 직후 1년 간 인준율 역시 Reagan정부나 George H. W. Bush의 경우 86.4%, 90.1%에 달하던 것이 Clinton 집권 시기에는 69.8%까지 떨어졌고, Obama의 초기 집권 당시에는 64.4%로 감소했다(O' Cornell, 2014). 임명안이 실패하는 경우는 보다 많아지고 인준에 성공한다고 해도 전보 다 5~6배 가량 많은 시간이 소요된다는 것이다.

일부 학자들은 지난 20년 동안 인준에 걸리는 시간이 기하급수적으로 늘어난 것에 의문을 가지고 연구해왔다(Bell, 2002; Martinek, Kemper,

8) 미국 노동관계위원회는 1935년 불공정노동행위에 대한 조사와 노동조합 내 선거의 공정성을 감시한다는 명목하여 설립된 기관이다. 규정상 이 위원회는 총 5명의 대표 위원들로 구성되며 위원회로 접수되는 모든 안건은 이들의 토론과 의사결정에 의해 처리된다. 그러나 5인 중 3인의 임기가 종료되었던 2007년부터 새로운 임명안이 모두 극도의 인준지연을 겪으면서 2009년까지 공화당과 민주당 측 대표 각각 1인으로 총 2명의 위원만이 남게 되었다. 따라서 이 기간 동안 이 위원회에 접수된 400여 건의 안건은 전혀 처리되지 않았으며 노동관계위원회는 기관의 본래 미션을 전혀 수행할 수 없었다.

and Van Winkle, 2002; Shipan and Shannon, 2003). 이들 중 대부분은 인준기간의 증가는 대통령의 지명 전 검증 단계의 복잡성 때문이기도 하지만 그보다 상원에서의 소요시간이 지나치게 길어지고 있다는 데 주목한다. 특히 이들은 일부 상원의원들의 의도적인 인준지연 때문에 전체적으로 인준기간이 길어진 것이라고 주장한다(Binder and Martzman, 2002; Bond et al., 2006, 2009; O'connell, 2009). 임명을 반대하는 이들이 상원의 관례와 규정이 제공하는 의사진행방해의 기회를 빈번히 활용하며, 본회의로 가기 전 이러한 임명을 좌절시키거나 최소한 ‘시간 끌기’를 통해 임명을 방해한다는 것이다. 따라서 투표장에서 임명을 좌절시키는 경우는 상당히 드물지만 전체적으로 보면 임명실패는 이전의 연구들이 밝힌 것만큼 낮지 않다. 따라서 임명과정 내 갈등을 설명할 수 있는 보다 일반적인 지표는 임명에 대한 상원의 지연 행태이다. 상원 규칙 내에 내재하는 절차적 이점을 이용하여 상원의 소수는 그것이 표결 이전 혹은 표결을 통해 충분히 인준에 성공할 임명안이라고 해도 이를 무한정 묶어 놓을 수 있다.

더욱 흥미로운 사실은 인준지연이 단순히 임명을 좌절시키기 위해서만 사용되지는 않는다는 점이다(Ostrander, 2013). 인준지체로 인한 실패도 상당수에 이르지만, 대다수는 의사진행방해로 오랜 기간 지체되다가 결국에는 인준되는 경우가 많다(Bond et al., 2006, 2009). 인준안이 의회에 머무는 시간 동안 자연스럽게 해당 정부기관 수장 혹은 고위관리자의 자리는 공석으로 남는다. 그리고 인준 지체기간이 길어질수록 해당 기관은 리더십이 부재한 상태로 정책이 집행되고 조직이 운영된다(O'Connell, 2009; Roberts, 2014). 따라서 인준지연은 해당 정부기관에서 발휘되어야 할 리더십에 영향을 미침으로써 기관의 성격을 변화시킬 수 있다. 관료제 정치화 이론에서 주장하듯이 대통령의 공직자 임명이 관료제를 통제하는데 혹은 기관 미션의 효율적인 수행을 확보하는데 중요하다는 사실을 인정한다면, 임명에 반대하는 이들의 거부는 똑같이 정치적으로 의미

가 있다는 것을 알 수 있다. 그동안 학자들(Bond, Fleisher, and Krutz, 2002; Rutkus and Sollenberger, 2004; Sollenberger, 2003)이 제시한 증거(토론종결 증가, 추가토론 증가 등)들은 의회 전술을 이용하여 의도적으로 인준을 저지하거나 지체시킨다는 것을 보여준다. 인준 지연은 상원의 업무의 일반적인 속도저하의 부산물이 아니다. 이는 의도적으로 행해진다. 인준 소요시간이 동일하게 증가한 것이 아니라, 임명안 별로 인준기간에 분산이 상당하다는 점 또한 이것이 단순한 상원의 업무량 증가나 검토체계로 인한 것이 아니라 의도가 있다는 점을 반영한다. 어떠한 임명안은 수일 내에 신속하게 인준되는 반면 어떤 건은 수개월 혹은 수년이 걸리기도 한다. 4년 이상이 소요된 Richard Parz의 임명안은 극단적인 사례라고 할 수 있다(Binder and Martzman, 2002). 그러므로 인준지연의 동기나 그 패턴을 확인하는 것은 임명절차를 이해하는 핵심 요소이다.

그 동안 임명과정을 설명하고자 한 많은 학자들은 본회의 표결 결과의 영향요인과 사회적 논란이 된 사례연구에 집중해왔다. 하지만 사실상 본회의 표결에 부쳐진 임명안에 대한 상원의 인준 결정에는 편차가 거의 없다. 본회의에 도달한 임명안은 대부분 통과되기 때문이다(Bond, Fleisher, and Krutz, 2009; Krutz, Fleisher, and Bond, 1998).

〈표 2-2〉 인준절차와 임명실패

임명실패	비율(%)
본회의 부결(Floor rejection)	3.3
상임위원회와 본회의 사이에 의사진행 중단 (Stalled, stopped between committee and floor)	18.0
상원 본회의 도달 이후 임명철회 (Withdrawn after committee forwarded to chamber)	7.3
상임위원회에서의 투표 부결(Committee rejected by vote)	9.0

상임위원회 인사청문회와 표결 사이에 의사진행 중단 (Stalled, stopped between hearing and committee vote)	13.9
상임위원회 표결 전(인사청문회 실시 후) 임명철회 (Withdrawn before committee vote)	9.8
상임위원회에서 임명안 처리반려 (Committee failed to consider a nomination)	26.2
상임위원회 인사청문회 전 임명철회 (Withdrawn before committee hearings)	12.3

출처 : Bond, Fleisher and Krutz(2002), Bond et al.(2006) 재구성

오히려 인준투표 결과라는 가면 속에 감추어진, 그러한 표결에 이르기까지의 과정을 분석하면 훨씬 더 큰 편차를 발견할 수 있다(Goldman and Slotnick, 1999; Marinek, Kemper, and Van Winkle, 2002). 그 중 가장 핵심적인 지표가 상원에 접수되고 인준 성공 혹은 실패 여부에 대한 결정이 내려지기까지의 기간이라고 할 수 있다.

2. 의도적 인준지연의 가시화

상원의원들이 이와 같이 특정 임명안에 대해 인준을 지연시키는 원인 중 하나는 비용을 최소화하면서 궁극적으로 인준을 실패하게 만들려는 의도에 기인한 것일 수 있다. 인준 지연은 중요한 반대나 지연에 직면하여 대통령으로 하여금 해당 임명안을 철회하도록 하기 때문에 궁극적으로 인준실패를 조장한다. 즉, 임명을 실패시키고자 할 때 하나의 수단으로 직접적 거부보다 비용이 적은 인준지연을 택한다는 것이다. Bond와 그의 동료들(2009)은 최근 대부분의 임명 실패사례는 상원의 직접적인 거부보다 ‘악의적인 무시’나 ‘극도의 지연’ 때문이라고 주장한다. 또한 지난 10년 간 경향성을 보면 시간이 지날수록 직접적인 인준거부보다 인준지연에 의한 실패가 급격하게 증가하고 있다는 점을 지적한다.

뿐만 아니라 이러한 사례들을 분석해보면 본회의 투표에 갔다면 승리했을 가능성이 높은 경우가 많았다(Bond et al., 2009). 예를 들어, Clinton 정부 시기 대통령은 상원에서 다수의 지지를 받는 노벨 경제학상 수상자인 Peter Diamond를 연방준비위원회의 위원으로 임명했다. 하지만 소수 의원들의 방해에 직면했는데, 이들은 위원회에서 정보수집과 검토를 하며 숙려(consideration)하겠다는 의견을 밝힌 후 그의 임명안에 대해 1년 여의 기간 동안 어떠한 조치도 취하지 않았다. 이후 대통령은 결국 그의 임명안을 철회했다. 이러한 경우가 흔한 것은 아니지만, 이례적인 일인 것도 아니다. 그리고 이와 같이 특정 임명안이 인준에 실패하게 만드는 행태는 대통령으로 하여금 정부 구성 시에도 반드시 상원의 선호를 고려해야만 한다는 메시지를 보내는 것이라고 할 수 있다(Allison, 2001).

인준을 좌절시키기 위한 인준지연의 원인으로 가장 많이 언급되는 것이 후보자에 대한 불만이다. 상원의원의 이데올로기와 후보자의 가치관이 갖는 간극이 클수록 반대자들은 의사진행방해나 블루슬립(Blue Slip)과 같은 행위를 통해 임명을 좌절시키려한다는 것이다. 하지만 인준을 실패하고자 시작된 의도적 인준지연도 항상 후보자에 대한 불만에 기인한 것이라고 볼 수는 없다. 의회 초기 대통령의 임명은 자신의 지지자에 대한 보답의 차원이 많았지만 19세기 말 공공서비스 개혁의 등장으로 주요 직책에 피임명자를 단순히 대통령 지지자라고 해서 임명하는 사례는 대폭 감소했다(Ostrander, 2013). 여전히 대통령의 측근이라는 것이 정치적 임명의 요인이 되기는 하지만(Lewis, 2009), 이는 더 이상 임명의 지배적인 요인이 되지 않으며, 그렇기 때문에 전략적인 인준 지연의 근본적 원인이라고 보기 어렵다. 또한 전술한 바와 같이 미국은 백악관에서 지명후보자를 공표하기 전에 수많은 절차를 거치면서 많은 기관과 인력이 동원되어 자질검증에 문제가 될 수 있는 부분들을 철저하게 조사한다. 법관 임명후보자의 경우에는 후보자의 이데올로기 문제나 생각하지 못했던 의혹들이 제기되기도 하지만 본 연구의 대상인 행정부 임명직은

그러한 경우가 매우 드물다.

또 다른 동기는 정파적인 이유이다. 야당위원을 비롯하여 대통령의 반대편에 있는 의원들은 해당 후보자에 대한 부정적 의혹을 양산하며 인준을 지체시킴으로써 대통령의 이미지에 타격을 줄 수 있다(Groseclose and McCarty, 2001). 야당은 언론의 주목을 받는 주요 후보자들을 대상으로 각종 의혹과 함께 인준을 지연시킴으로써 여당의 이미지를 나쁘게 만들어 정치적 이익을 가질 수 있다. 따라서 야당의원들은 논란의 소지가 되는 후보자의 윤리적 문제에 대해 면밀히 조사하기도 한다. 이러한 점에서 볼 때 임명은 어떠한 정당의 이미지를 쇄신하거나 추락시키는 좋은 도구로 이용될 수 있다. 실제 이러한 정치적 묘책은 다가오는 선거를 위한 정당의 이미지 구축과도 관련이 있는 것으로 보인다(Derouen, Peake, and Ward, 2005). Obama 1기에 소비자 금융보호국(Consumer Financial Protection Bureau)의 수장으로 지명한 Richard Cordray에 대한 상원의 반응은 정파 대립의 분위기를 잘 보여준다. 대통령과 후보자는 이 기관을 구조적으로 재설계하고자 했고, 공화당 상원의원들은 그들의 자격기준에 상관없이 어떠한 후보자도 인준해주지 않았다. 어떠한 임명자도 선택되지 않으면서 새로운 기관은 수장 없이 남아있는 형국이 되었다. 결국 Obama 대통령이 또 다른 논란의 불씨가 될 수 있는 휴회임명 규정을 사용하고 나서야 Cordray가 잠시나마 그에게 주어진 미션을 수행할 수 있었다.

더욱 중요한 것은 인준지연이 대통령의 정책의제의 실현을 막는 것과 같다는 점이다(Shipan and Shannon, 2003). 상원의 인준대상이 되는 고위 공직자는 정책의 결정과 집행에 강력한 영향력을 미치는 사람들이다(Harris, 1953). 정책이 피임명자에 의해 영향을 받는다는 것은 이들의 부재로 인해 정책 수행의 효과성이 낮아질 수 있음을 의미한다. 따라서 수개월의 인준지연은 정책결정과 집행에 충분히 유의미한 악영향을 미칠 수 있으며, 대통령의 의제실현을 막는다는 의미가 될 수도 있다. 더불어

공석 혹은 리더십의 부재로 인한 정부기관의 관리문제나 정책실패 등은 상원이 아니라 대통령에게 돌아간다.

반대하는 정책의 실현에 대한 방해이든지 정당의 이미지 구축이든지 정당이나 국회의원에게는 매우 중요하면서도 목표 달성이 어려운 일임에 틀림없다. 그리고 다른 수단에 대비해볼 때, 인준지연은 이러한 목적을 매우 쉽게 달성할 수 있는 방법이다. 인준지연은 해당 임명건을 상임위원회에 계류하도록 하거나, 인사청문회를 보류하는 등의 의사진행방해로 가능하며, 이러한 조치들은 모두 상원의 규범에 따라 소수의원의 선택만으로 가능하기 때문이다. 따라서 상원 내 소수의 연합집단이거나 개별의 원에게 있어서 전략적인 인준 지연의 영향력은 엄청난 것이라고 할 수 있다.

인준지체는 ‘인질잡기’로 묘사되기도 한다(Mackenzie, 2001). 임명을 지체시키면 상원들은 후보자와는 관련 없는 정책 이슈에 대해 흥정할 수 있으며, 대통령의 양보를 이끌어낼 수 있다는 것이다(Ornstein, 1999). 사실 상원의원들이 이러한 이유로 인준을 지체시키는 것이 공공연하게 받아들여진다(Rybicki, 2005). 이에 대해 실증하는 것은 쉽지 않으나, 일부 연구들에서는 상원 내 양극화, 분점정부, 정당 간 의석 수의 불균형 등의 요인으로 인준기간이 달라진다는 점을 들어 이러한 요인을 조심스럽게 추정하고 있다.

한편, 인준지연을 주도하는 의원들이 가지는 시간과 에너지는 한정적이며, 의사진행을 방해하는 데 대한 비용이 소요되기 때문에 위에서 제시한 동기를 충족시키는 모든 임명안을 지연시킬 수는 없을 것이다. 이를 전제하면, 이들에게 가장 이득이 되는 후보자와 그 임명안에 대해 행동을 취할 가능성이 높다. 법관을 대상으로 인준지연현상을 분석한 연구들은 모두 후보자 개인의 특성에만 초점을 맞추고 있다. 하지만 지연을 조장하는 의원들이 전략적 차원에서 움직인다는 점을 감안하면, 이러한 문헌들에서 보고 있는 개인의 성향이나 과거 비윤리적 행위여부 등만이

그들이 대상을 선정하는 기준은 아닐 것이다. 특히 법관이 아닌 행정부처의 고위공무원에 대한 임명이라면 해당 기관의 성향에 따라 전략적 인준지연이 다르게 나타날 수 있다. 공간이론에서 제시하는 바대로 임명과정이 일종의 흥정 게임이라면, 협상이 일어나지 않았을 때 어떠한 일이 일어나는지를 고려해야 한다. 이 때 의원들에게 가장 이득이 되는 것은 현상유지 지점을 대통령의 이상적인 지점에서 가장 멀리하는 것이다. 그런데, 대통령의 이데올로기적 성향에 조응하는 기관은 일정기간 수장이 없더라도 고위 직업관료들이 대통령의 의지를 반영하는 정책을 수행할 것이다. 하지만 반대의 경우 대통령의 의지를 공유하는 리더가 없는 상태에서 그러한 정책들을 제대로 수행하지 않을 가능성이 높다(Ostrander, 2013). 상대적으로 후자의 경우 대통령이 더 빨리 공석을 채우고자 할 확률이 높으며 이는 반대편의 상원의원들에게 더 큰 이득을 가져다줄 수 있는 임명안임을 의미한다. 더불어 기관별로 행사할 수 있는 권력의 범위가 다르다는 점 역시 임명안이 발의된 정부기관에 따라 전략적인 인준지연의 경향이 다르게 나타날 것임을 예상할 수 있다. 대통령의 국정지도를 위협하기 위해서는 이러한 부서들에 대한 인력 구상을 보류시키는 것이 훨씬 가치가 높기 때문이다(Lewis, 2003).

전략적 인준지연에 대한 동기가 무엇이든지간에 변하지 않는 것은 이러한 행동이 대통령의 선택과 상호작용하게 되어있다는 점이다. 더불어 후보자 개개인에 대한 임명결정은 대통령과 상원 간 단순히 이기고 지는 싸움이 아니라 속도가 중요하다. 대통령은 가능한 한 빨리 자신의 후보자를 해당 직책에 앉혀 일을 시작하고 싶을 것이고 반면 대통령에 반대하는 의원들은 이를 지연시켜 이득을 얻고 싶어한다는 것이다(Lewis, 2003).

인준지연과 방해에 직면하여, 대통령은 여러 방식으로 대응할 수 있다. 첫째, 임명철회 혹은 후보자의 재지명이다. 그러나 이는 대통령으로 하여금 새로운 후보자를 찾고 조사하고 홍보하는데 비용을 지불하도록

만든다. 둘째, 대통령은 휴회임명을 하거나 기존의 인물을 유임시킬 수도 있다. 하지만 휴회임명은 해당 직책에 대한 다음 임명 때 제도적인 권력 강화에 근거한 상원의 보복을 받을 확률이 높다(Steigerwalt, 2004). 또한 중요한 임명안에 대해서는 정치적 경쟁자들과 협상하려 할 수 있으며 여기에는 다른 법안 및 임명안과의 거래가 있을 수도 있다.

제 3장 이론적 배경과 문헌검토

제 1절 대통령-의회 관계 논의

미국 헌법은 국가 권력을 공유하는 대통령과 의회가 상호 견제하면서 균형을 이루도록 하고 있다(Lijpart, 1992). 대통령제의 기본 원리에 의해 대통령이 자신의 선호안(選好案)을 추진할 수 있는 강력한 권한을 지니지만, 의회 역시 대통령이 제시하는 법률안이나 임명안에 대해 의사진행 방해할 하거나 안건을 좌절시킬 수 있다. 이와 같이 국가권력을 공유하면서 두 기관이 어떻게 상호작용하는지는 그 자체로 정치학자들이 가장 관심을 가져온 주제일 뿐만 아니라 공공정책 과정을 설명하는 핵심 요인이다(Neustadt, 1960; Shull and Shaw, 1999).

국가 정책을 결정하는 권력을 공유하는 두 기관 간 대립은 어느 정도 예견된 것이나 이들이 항상 갈등 관계에 있는 것은 아니다. 대통령이 의회의 지지를 얻어 입법 혹은 인준에 성공하는 빈도에는 큰 편차가 존재한다. 동일 대통령이라고 해도 시기별로 그리고 정치상황, 의제의 성격 등에 따라 의회의 대응방식은 상이해진다. 대통령-의회 관계에 관한 논의들은 어느 상황에서 어떠한 요인에 의해 대통령이 선호하는 안건이 수월하게 의회의 동의를 얻는지를 중심으로 두 기관 간 관계의 동인(動因)을 밝혀왔다(Leloup and Shull, 1999).

한편 정책결정과정이나 임명과정을 조망한 논의들은 대통령제를 표방하는 미국이 의원 내각제를 채택한 다른 민주주의 국가와 달리 정당의 영향력이 약하다고 보았다(Bond and Fleisher, 1990; Edwards, 1989). 규율이 약한 정당들과 이로 인한 분권화된 의사결정 시스템에 기반 하기 때문에 정당 간 대립양상은 약하다고 본 것이다. 따라서 대통령이 정책 리더십을 발휘하여 개별 의원들을 상대로 어떠한 정책연합을 어떻게 구

축하는지가 그의 성공을 좌우한다고 보았다(Krehibiel, 1998). 그러나 Clinton 정부를 기점으로 정치 양극화가 심화되면서(Andres and Griffin, 2013: 41; Bond and Fleisher, 2000: 9) 이러한 시각에 변화가 나타나고 있다. 정치가 양극화된 환경에서 대통령-의회 관계는 행정부와 입법부 간의 견제보다 대통령 및 그의 당파적 동료들과 반대당의 대립양상으로 설명될 유인이 크다.

이 절에서는 임명과정에서 대통령과 의회의 상호작용을 논의하기에 앞서, 양당정치의 양극화 상황에서 대통령의 선택에 대한 의회의 대응양상을 결정하는 요인들에 대한 거시적 논의들을 정리하고자 한다.

1. 대통령의 선택과 의회의 대응

1) 대통령 중심적 시각의 변화

Neustadt(1960)의 연구를 시작으로 많은 학자들이 의회와의 갈등을 극복할 수 있게 하는 대통령의 자원에 초점을 맞추어 행정부와 의회 관계를 설명해 왔다(Bond and Fleisher, 2000: 23-29; Light, 2000: 34-67). 예를 들어, 대통령의 강력한 자원인 ‘대중 지지도’는 대통령의 의제에 대한 의회의 대응을 예측하는 논의에서 항상 중요하게 다룬 설명변수이다. 의원들은 대중적인 선호에 대한 반응으로 선출되는 대리인이기 때문에 대통령에 대한 대중 지지도는 그의 정책 의제에 대한 의회의 입장을 결정하는데 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 의원들은 재선에 대한 열망 때문에 대통령의 지지도에 반응하여 대통령 의제를 받아들일 것인지를 결정한다. 많은 의원들은 자신을 선거구의 여론을 반영하는 대표자로서 지역주민들의 의사를 입법과정에 반영하는 것이 자신의 역할이라고 믿는다(Edwards, 1980). 따라서 개인적 선호와 거리가 먼 의제라도 선거구 여론이 지지하는 대통령의 의제는 찬성하는 경향이 강하다(Davidson, 1960:

118-119). 특히 의원들의 핵심 동기가 재선(reelection)이라는 점(Fenno, 1980)을 고려하면, 선거에 가까운 시기일수록 대통령의 대중지지도 수준이 대통령에 대한 의회의 지지에 영향을 미칠 것이라고 예상할 수 있다. 더불어 대통령의 인기가 높을수록 입법과정 혹은 인준과정에 대한 대중의 관심이 높아지기 때문에 의회는 더욱 조심스러울 수밖에 없다(Collier and Sullivan, 1995). 대통령이 집권 초 일명 허니문 기간 동안 선거권을 가진다는 논의(Light, 1990; Neustadt, 1960; Shull, 1999) 역시 이러한 논리와 맥락과 상통한다.

이 외에도 대통령 중심적 시각에서 대통령-의회 관계를 논의한 연구들은 리더십과 같은 대통령의 개인적 자질을 강조해왔다. Neustadt에 의하면 대통령의 성공은 그의 설득, 흥정 그리고 협상 능력에 달려있다(Neustadt, 1973: 136). 대통령이 어떤 인물이었고, 무엇을 하고자했으며 어떠한 수단과 방법을 동원하여 자신의 의제를 실현시키고자 했는지에 따라 그의 성과가 달라진다는 것이다. 미국 정당은 약하고 규율이 잡히지 않았기 때문에, 의회에서 대통령의 선호에 대한 지지는 대통령의 정치력(Kellerman, 1984) 그리고 대중의 지지를 얻는 능력(Neustadt, 1960; Edwards, 1980, 1983; Lowi, 1985; Kernell, 1986)의 함수라고 본 것이다(Bond and Fleisher, 1999 재인용).

하지만 최근에는 이러한 설명이 갖는 한계를 인식하면서 의회 중심적 설명 혹은 두 기관의 상호작용 방식에 대한 논의가 많아지고 있다(Mezey, 1989; Aldrich and Rohde, 2000; Sinclair, 2000; Leloup and Shull, 1999). 대통령의 자원 및 능력과 상관없이 의회를 구성하고 있는 의원들의 특성과 그들의 선호체계에 따라 그의 의제가 현실화될 수 있을지 여부가 달라진다고 보는 것이다. 지난 선거를 통해 대통령과 유사한 선호체계 혹은 이해관계를 갖는 의원들을 중심으로 의회가 구성되었다면, 대통령은 보다 수월하게 성과를 기대할 수 있다. 하지만 반대로 의회 대부분의 구성원들이 대통령과 다른 선호를 가진다면 그는 더 많은 반대에

직면할 수밖에 없다. 그리고 이러한 상황 하에서 대통령 개인의 협상 능력만으로는 입법 혹은 임명 성과를 확연하게 변화시키기 어렵다(Aldrich and Rhode, 2000).

1990년대 이후 문헌들은 일관되게 대통령의 영향력이 감소해왔으며, 의회가 더 이상 외교 정책에서조차 대통령에 협조적이지 않다고 주장한다(Peterson, 1994; Korb and Rothman, 2013; 최명·백창재, 2000: 241). 정책과정 중 주요 의사결정이 일어나는 초기 세 단계 즉, 의제설정, 정책형성, 수용과정에서(Anderson, 1975; Shull and Gleiber, 1994) 두 기관 중 어느 누구도 지배적인 영향력을 행사하지는 못한다는 것이다. Edwards(1989), Bond와 Fleisher(1990) 등은 실증자료를 바탕으로 의회 중 심적 요인들이 대통령 특성보다 대통령 의제에 대한 입법부의 지지 수준을 예측하는 데 훨씬 설명력이 높다고 주장한다(Brady and Volden, 1998). 이러한 논의의 발전으로 최근에는 대통령과 의회가 동등한 관계에서 협력하는 입장에 있다는 시각(Tandem Institution Approach)이 주를 이룬다. 두 기관이 동등한 입장에서 정책결정과정에 참여한다면 대통령 선호(preference)에 대한 의회의 대응은 정당과 이데올로기, 의회의 구조적 특성과 상황적 맥락으로서 선거주기, 대통령 임기와 자원, 의제의 특성 등에 의해 달라질 것으로 예상된다(Bond and Fleisher, 1999; Shull, 2000; Sinclair, 2013).

2) 정당과 이데올로기의 상호작용

두 기관 간 관계 양식과 대통령 선호안의 성공률은 정책안이나 임명안을 놓고 상호작용을 할 당시 의회라는 제도를 구성하는 구성원의 특성과 그 비율이 어떠한지에 따라 달라진다(Bond and Fleisher, 2000).

의회 내 정당의 구성이나 비율이 대통령의 입법 및 인준성과에 중요한 요인이라는 점은 다수의 이론과 실증분석을 통해 밝혀진 사실이다

(Maltinek, Kemper, and Winkle, 2002; King and Riddleserger, 2013.) 대통령과 의회 관계에 대한 선행연구들은 의회 내 여당 의원들은 야당 의원보다 대통령의 정책 선호를 지지하는 경향이 있다는 것을 밝혀왔다(Edwards, 1984: 180-84). ‘의회를 회유하고 표를 살 수 있지만, 결국 지지 기반이 될 정당이 미약하면 거의 희망이 없다고 봐야한다’는 Johnson 대통령 보좌관의 답변이 이를 잘 말해준다(Light 1983: 27). 의회 내에서 여당 의원들은 대통령의 정책 연합을 구축하는 기반이 된다. 따라서 여당이 다수당을 차지한 경우 각 상임위원회 내에 대통령을 지지하는 세력이 많을 확률이 높고, 상임위원장 역시 동일 정당 출신이 될 확률이 높기 때문에 대통령은 비교적 유리한 위치에서 집무를 시작할 수 있다.

미국은 우리나라와 달리 의원의 자율성이 높다고 하지만, 그럼에도 불구하고 여당의원들은 상대적으로 대통령 정책을 지지하는 경향이 강하다. 첫째, 대통령과 여당 의원들은 같은 유사한 정치적 지지기반을 가지고 때문에 정책 선호의 범위가 유사하고 이는 입법안의 선호를 공유하는 행태로 나타난다(Rohde, 1991; Sinclair, 1995). 둘째, 여당 의원들은 대통령이 자신들의 지도자로서 성공할 수 있도록 도우려는 유인을 갖는다. 유권자들은 대통령이 얼마나 성공적으로 임무를 수행했는지 여부를 바탕으로 여당을 평가하며, 이는 여당 의원들에게 투표할지를 결정하는데 강한 영향을 미친다. 따라서 재선을 고려하는 여당 의원이라면 자신들의 성과만큼이나 대통령의 그것을 위해 움직여야 한다(Thurber, 2005). 셋째, 여당 의원들은 심리적으로 자신들의 정치적 상징체라고 할 수 있는 대통령에 애착을 형성하는 경향이 있다. 대통령과 여당의원들은 정치적 가족과 같다는 것이다. 여당 의원들은 전형적으로 그들의 정당과 정당 리더에 대한 개인적인 충성심 혹은 감정적인 책무성을 가진다(Edwards, 1984: 184-185). 물론 미국의 정당은 굉장히 다양한 성향을 갖는 의원들로 구성되며 분권화되어 있어 의제에 따라 대통령과 여당 간의 의견불일

치도 빈번하게 나타난다. 그러나 여당 내에서의 갈등은 야당과의 갈등만큼 강하지 않다. Neustadt(1960)은 “가죽끼리 일어나는 흥정은 경쟁 집단 구성원들과의 흥정과 질적으로 상이하다”고 표현하기도 했다. 마지막으로, 대통령은 지역개발과 같은 분배정책의 내용을 결정할 수 있고, 정당의 선거 자원을 통제할 수 있는 힘이 있다. 따라서 자신에게 충성하는 구성원에게는 보상하고 그렇지 않은 의원은 처벌하는데 이러한 자원을 이용할 수 있다. 현실적으로 대통령이 자신에게 동조적이지 않은 의원을 처벌하는 것은 한계가 있기 때문에⁹⁾ 의원들에게 호의적 행태를 취함으로써 지지기반을 마련하고자 한다. 의원들에게 호의를 베푸는 것은 최소한 몇몇 핵심 이슈에 관해 지지도를 높일 수 있는 친밀도를 만들어 낼 수 있으며, 소수의 의원들은 이러한 활동에서 영향을 받을 수도 있다. 따라서 정당은 의회 구성원들과 대통령 간의 관계의 주요 변수가 된다(Bond and Flesher, 1999).

한편 이데올로기는 의회 내에서 대통령에 대한 지지 기반이 되는 변수이자 대통령과 의회를 잇는 핵심 매개변수로 간주되어 왔다(Larry, 1987; Mezey, 1989). 이데올로기는 공유하는 가치관의 문제이자 의회에서의 본회의 표결에 핵심 영향요인이다. 따라서 대통령과 유사한 이데올로기를 가진 의원들, 그렇기 때문에 그의 정책 선호를 공유할 가능성이 높은 이데올로기를 지닌 의원들의 권한이나 행태가 중요한 변수가 되는 것이다(Ansolabehere, 2001; Rocca et al., 2009; Wright, 1989). 물론 정당과 이데올로기는 상관성이 높다. 하지만 우리나라에 비해 미국은 각 정당 내 이념성향이 다양한 의원들이 있기 때문에, 일부 의원은 정당 주류와 다른 정책 선호를 가질 수 있다. 따라서 대부분 갈등적인 이슈에 대해서 대통령은 야당에서 주류의 의견과 거리가 있는 구성원들의 지지를 이끌어내고자 한다(Cox and McCubbins, 1993; Wilson and Diulio, 2001).

의회 표결에 이데올로기가 미치는 영향력은 명백하다. Kingdon(1981)은

의회의 대다수 의원들이 이데올로기는 그들의 결정을 구조화하는데 중요한 암시요인이 된다고 주장한다. 실제 의원들의 투표 행태를 장기간 추적해보면 의회 내에서 자신의 지위가 변하거나 새로운 선거구 확정 방식으로 유권자 집단이 달라져도 의원의 이념적 일관성은 유지되며 이에 따라 표결선택이 이루어지는 것을 확인할 수 있다(Pool and Rosenthal, 1991).

물론 이들의 이데올로기적 선호와 대통령 의제에 대한 지지 간에는 지역 유권자의 선호라는 변수가 영향을 미칠 수도 있다. 선거구의 이데올로기적인 선호와 모순되는 표결을 한 의원들은 재선에 패배하는 경향이 있기 때문이다(Johannes and McAdams, 1981). 하지만 현실에서는 의원 개인의 이념과 선거구 선호 사이에 간극이 있어 의원들이 자신의 선호를 바꾸어야 하는 일이 거의 일어나지 않는다(Sinclair, 2000; Sonclair, 1981; Wilson and Diulio, 2001).

이와 같이 이데올로기는 의원들의 결정에 영향을 미치기 때문에, 대통령과 의회의 관계를 매개하는 주요 요소이다. 실증연구들은 대통령과 의회 구성원 간 이데올로기적인 갈등은 대통령에 대한 지지도 하락을 조장하며, 이러한 이데올로기적 간극이 커질수록 대통령은 양당에서 유사한 수준으로 지지를 잃는 경향이 있다(Bond and Fleisher, 1980)고 주장한다. 최근 당파적 갈등이 심해지고 있다는 평가와 정당을 중심으로 한 연합이 강화되면서 이러한 시각에 변화가 일어나고 있다. 최근 학자들의 시각을 종합해보면 대통령에 대한 의회의 지지는 상임위원회 중심의 구조에 의해 제약을 받는 상황 내에서 의원의 정당과 이데올로기적 정향성의 상호작용에 의해 결정되며, 여기에 상황적 맥락변수와 의제의 특성이 영향을 미친다(Bond and Fleisher, 1999).

이러한 논의의 연장선상에서 실제 대통령이 제시하는 안건이 의회에서 통과될 확률은 다음과 같은 두 가지 관점에서 생각해볼 수 있다(Bond and Fleisher, 2000). 먼저, 대통령은 여당 세력으로부터 최대한의 지지를

야당 세력에서 최소한의 지지를 받을 것이라고 예상할 수 있다. 그리고 각 정당의 주류와 다른 이념 성향을 갖는 의원들의 지지 수준은 이 사이에 존재할 것이다. 일반적으로 주류와 다른 성향의 의원보다는 정당지도부가 구성원들에게 미치는 영향력이 크다. 미국 의회의 정당과 정당 지도부가 다른 의회들보다 비교적 약한 것은 사실이지만, 공식적인 정당조직과 선출직 대표(당 대표)를 가지기 때문에 상대적으로 이것이 없는 소수 의원들의 연합보다는 다른 의원들의 행태에 훨씬 더 강한 영향력을 미칠 것이기 때문이다. 둘째, 정당의 통일성 정도가 미치는 영향력을 생각해야 한다. 미국의 정당 내 통일성은 낮다는 평가가 지배적이었지만(Repley, 1983), 최근 미국 의회의 입법 과정을 보면 정당 내 단일성이 상당히 강하며, 실제 정당투표의 경향성과 빈도 역시 급속하게 증가해왔다(CQ Roll Call, 2013.10.12.). 이러한 정당 단일성의 변화는 대통령과 의회의 관계변화에 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다.

3) 의회의 구조적 제약

정당과 이데올로기의 교차적 영향력은 의회의 구조적 제약 하에서 일어난다. 미국 의회의 가장 중요한 제도적 특성은 정당 내에서 선출된 지도자(정당 대표)와, 상임위원회 내에서 선수와 연장자 순에 근거하여 상임위원장이 선정되는 시스템이다(Mesey, 1989; Mackenzie, 2001).

야당대표, 상임위원장과 같은 의회 지도자들은 대통령과 의회 관계에 최소한 두 가지 이유에 있어서 중대한 영향을 미친다고 볼 수 있다(Bond and Fleisher, 2000; Thurber, 2005). 첫째, 의회 지도자들은 대통령과 의회 간 의사소통이 이루어지는 근본적인 연결고리가 된다. 정당과 상임위원회 수뇌부들은 대통령의 선호를 의회에 전하고 반대로 대통령에게 의회의 의견을 표명하는 역할을 한다. 또한 정당대표들과 상임위원회 의장들은 대통령 정책 선호, 그리고 그가 제시하는 의제의 운명을 결정한다.

일례로 Kennedy와 Johnson 대통령 시기 의료정책안은 예상치 못한 난관에 부딪혀 1965년까지 연기되었는데 이는 상임위원장이었던 Mills의 반대 때문이었다. 행정부는 결국 이 입법안의 추진을 포기하기로 결정했다. Mills가 그의 영향력으로 그들의 법안이 통과되지 못하도록 할 가능성이 높다고 판단했기 때문이다(Steinmo and Watts, 1995). 이 정도의 영향력을 갖는 상임위원장이 많은 것은 아니지만, 대통령의 제안에 대한 상임위 지도부의 결정은 대통령의 성과에 핵심 요인이다.

둘째, 의회 지도부는 대통령보다 의원들의 행태에 영향을 미칠 수 있는 권한이 훨씬 크다. 그들은 의원들의 입법 상정을 지원하거나 저지할 수 있으며, 특정 위원회에 배정하는 데 있어서 보상 혹은 처벌할 수 있다. 법안 발의와 입법화, 상임위원회 활동은 모두 의원들의 경력에 직접적인 영향을 미치는 것들이기 때문에, 의원은 이를 결정할 수 있는 지도부의 의사를 무시하기 어렵다. 상임위원회 의장들은 자신을 도운 의원이 권력과 재량이 많은 위원회에 배정될 수 있게 할 수 있지만 대통령에게는 이러한 힘이 없다(Bond and Fleisher, 2000: 39-42).

그러므로 의회 지도부의 입장과 대통령 선호와의 거리, 혹은 이들의 대통령 정책지지도 등과 대통령 성과 간의 관계를 분석하는 것이 필요하다. 일반적으로 대통령의 선호안은 의회 리더들의 지지를 받을 때 수월하게 처리되며, 따라서 대통령의 입법 혹은 임명 성과 역시 의회 리더들이 그들의 입장을 지지할 때 보다 높아진다(Kruts and Peake, 2011).

4) 상황적 맥락

당시 의회와 대통령 간의 관계 그리고 양 정당의 관계를 둘러싼 전반적 분위기 역시 대통령의 성과를 결정하는 주요 요인이다(Leloup and Shull, 1999; Shull and Shaw, 1999). 입법 교착이 심하고 두 기관 간 갈등이 표면화되어 있는 경우, 의회는 해당 입법안뿐만 아니라 해당 시기에

대통령이 제시하는 다른 의안이나 임명안에 대해서도 무조건적인 반대의사를 표명할 가능성이 높다. 특히 임명안의 경우에는 이러한 상황에서 다른 법안보다 더욱 반대할 유인이 강하다. 대통령 정책에 대한 지지가 낮고, 대통령의 법안에 대해 반발하고 있는 상황이라면 임명안을 좌절시키는 것은 그의 정책선회가 효율적으로 추진되는 것을 막기 위한 좋은 방법이기 때문이다. 뿐만 아니라 이는 소위 ‘인질잡기’ 효과도 지닌다. 임명안에 대한 인준을 담보로 의회 구성원들이 원하지 않거나 혹은 대통령이 추진하기를 강력히 원하는 정책을 거래할 수 있기 때문이다 (Green, 2002; Binder and Maltzman, 2008).

5) 정책의제의 특성

정책의 특성과 의제의 성격 역시 대통령 법안 혹은 임명안에 대한 의회의 행태를 변화시킬 수 있는 핵심 요소이다. 의제의 성격은 해당 이슈가 사회적으로 얼마나 주목을 받는 주제인가와 관련되는 현저성의 정도를 의미한다. 또한 최근 미국 의회의 표결과 같은 입법과정을 실증분석한 연구들의 대다수는 법률안의 특성이나 법안이 내포하는 정책의 유형에 따라 의원들의 행태가 달라진다는 것을 밝혀왔다(Wilcox and Clausen, 1991; Ansolabehere et al., 2001).

이 때 정책의 유형은 여러 가지 방법으로 범주화될 수 있다. 그 중 가장 많이 언급되는 개념적 범주화는 정책을 사회복지, 농업, 보건의료와 같은 국내 정책(Domestic Policy)과 외교안보 정책으로 나누는 것이다. 대통령의 성과는 외교정책 그리고 안보정책 이슈에서 높게 나타날 것으로 예상되는데, 대통령이 이 문제에 있어서는 훨씬 더 많은 권위와 정보를 가지기 때문에 의원들은 이에 대한 대통령 의제에 대해서는 보다 우호적이고 낮은 당파성을 보이는 경향이 있기 때문이다(DeRouen and Lanoue, 2013; Leloup and Shull, 1999; Shull and Shaw, 1999).

2. 정치 양극화와 대통령 의회 관계

정치학자들은 100여 년의 공백기 후 양극화가 다시 출현했으며 지난 20년 간 미국 정치는 양분된 당파 간 정쟁으로 설명할 수 있다고 본다. 정당 내 의원들 간 이데올로기적 일치성이 높아진 가운데 민주당은 더욱 진보적이고 공화당은 더 보수적이 되었다는 것이다(Andres and Griffin, 2013: 41). 근래 대통령-의회 간의 관계를 이해하기 위해서는 이와 같은 당파적 양극화 환경 하에 두 기관이 어떻게 협력 혹은 대립하는지를 설명해야 한다.

대통령과 의회 간 크고 작은 충돌은 의회 초기부터 있어왔다. 하지만 이 시기 갈등이 두 권력기관 간의 대립이었다면 정당정치의 출현과 양극화, 그리고 당파성에 기초한 이익집단들의 등장으로 인해 최근 대통령과 의회의 관계 역시 당파성에 기초한다(Bond and Fleisher, 2000). 이러한 상황에서 대통령은 한 쪽만 일관되게 지지하면서 보다 공격적으로 나가는 편을 선택하기 쉽다. 정당의 영향력이 약하고 분권화된 의사결정 시스템으로 묘사되던 이전 시기와 달리 대통령이 여당 의원들과 강력한 정책연합을 구축하면서 그들의 대리인으로서 활동할 가능성이 높다는 것이다. 실제 지난 20년 간 공화당과 민주당 대통령 모두 자신의 정당을 옹호하면서 상대방을 비난하는 입장을 취해왔다. G. H. W. Bush 대통령은 취임 시 다수당(major party)이던 야당의원들에게 초당파적으로 함께 일하자고 손을 내밀었던 반면, Obama 대통령은 공화당 대표에게 ‘선거는 중요한 문제이며 나는 거기서 승리했다’고 공표한 일례 역시 이러한 변화를 말해준다. 뿐만 아니라 백악관에서 열린던 초당파적인 의회 지도자와 대통령의 회의 역시 지난 20년 간 급격히 감소해왔다. 소속 정당을 초월하여 같은 방에 둘러앉아 토의하던 예전의 모습은 대중매체를 이용해 상대방에 대해 적대적인 의견을 표명하는 모습으로 바뀌었다(Andres and Griffin, 2013).

최근 많은 학자들(Aldrich and Rohde, 2000; Fleisher and Bond, 2000; Sinclair, 2000)이 조건적 정당정부 이론(theory of conditional party government)이라는 이름 아래 정당이 대통령-의회 관계에서 결정적 역할을 수행한다는 연구결과를 내고 있는 것(임성호, 2002) 역시 이러한 변화에 기초한다. 이 이론에 의하면 정당의 상대적인 영향력은 동일 정당 내 의원들의 선호(preference)가 유사하면서 반대당과는 양극화될수록 강해진다. 조건부 정당 정부의 ‘조건’은 바로 정당 내 동질성과 정당 간 양극화를 일컫는다. 그런데 미국 정치는 1980년대 중반 이후부터 이러한 조건이 충족되기 시작했다. 민주당과 공화당 의원들의 표결 기록은 점차 더 양극화되어 온 반면 정당 내 의원들 간 선호 차이는 감소했다(Fleisher and Bond, 2000; Ornstein, Mann, and Malbon, 1998; Rohde, 1991; Jacobson, 2000). 이러한 상황 하에서는 제도와 권한을 더 많이 갖는 다수당이 정책결정과정에서 우위를 점하며 의원들은 정당 수뇌부에게 더 많은 권한을 위임하려 한다(Rohde, 1991). 따라서 양극화된 정치 세계는 대통령이 다수당의 수뇌부들에게 의존적이 되었다는 말과 같다. 대통령은 원내 정당 지도부를 선택할 역할과 권한이 없는 반면, 이들의 결정은 대통령의 입법 혹은 인준 성공에 핵심 변수가 될 수 있기 때문이다(Sinclair, 2013).

한편 이러한 상황에서는 대통령과 의회의 협상과 흥정이 어려워진다. 각 정당 내에서 주류와 거리가 있는 이념 성향을 가진 의원들(민주당 내 보수 세력과 공화당 내 진보세력)이 극소수에 불과하며 이들이 의원들의 결정에 영향을 미칠 수 있는 가능성이 적어지기 때문이다. 따라서 정당 내에서 다양한 이해관계를 수용하기 위해 양보하고 협상할 필요성은 적어지고, 다수당이 소수당과 협상하고 양보할 유인은 더욱 적어진다. 더 볼어 다수당 수뇌부는 그들의 자원과 권한을 자신의 정당 선호에 맞게 그리고 소수당의 선호는 반영되지 않는 법안의 제도화에 할당하고자 한다(Aldrich and Rohde, 2000; Sinclair, 2013).

물론 대통령의 선호 안에 대한 의회의 대응방식을 논의하기 위해서는 영향력을 갖는 의회의 다수당이 여당인지 야당인지도 반드시 고려해야 한다. 정당정부의 조건이 갖춰진 상황에서 의회 다수당이 야당이라면 대통령의 입법 성공은 더욱 어려워진다. 반면 다수당이 여당이라면 대통령과 여당원이 강력한 연합을 구축하면서 야당의 선호와는 반대되는 안건들의 법제화를 강력하게 추진할 수 있다. 두 경우 대통령과 의회의 관계는 상이하게 나타날 것이며, 입법과정을 둘러싼 이 양상은 임명과정에도 영향을 미칠 것이다. 조건부 정당정부론자들의 주장처럼 다수당 대표가 입법과정에 초점을 둔다면, 소수당에서는 대통령과 의회가 권력을 공유하는 또 다른 영역 즉 임명과정을 제 2의 정쟁의 장으로 활용할 유인이 생기기 때문이다.

제 2절 고위공직자 임명과정

1. 임명과정에 관한 경쟁이론

행정부 고위공직자 임명과정에 대해서는 상호 대립되는 논의가 존재한다. 오랜 기간 행정부 공직자 임명은 대통령이 항상 우위를 점하며, 의회는 대부분 대통령이 선호하는 후보자를 해당 직책에 앉히도록 용인하는 것으로 이해되어 왔다. 관련 문헌들은 상원이 특히 행정부의 조직 구성을 위한 대통령의 임명을 가장 존중한다고 주장한다(Fenno, 1959; Fisher, 1991; Harris, 1953). 대법관을 비롯한 판사 임명에서는 후보자의 이데올로기적인 문제를 근거로 상원이 인준 거부하는 것 통용되는 규범이 된 반면(Moe, 1987), 행정부 기관장에 대해서는 이데올로기나 당파적 고려가 임명 거부를 위한 정당한 근거가 되지 않는다. 상원은 임명을 거부하기 위해 후보자의 자격요건이나 과거 범법행위 등을 근거를 만들어 설명해야만 한다(Krutz, Fleisher, and Bond, 1998; Nookan and Sala, 2000). 대통령 임명과정에는 입법과정과 달리 ‘성공 추정 의 원리’ 하에 관계자들이 의사결정을 하고 특정 행태를 나타낸다는 논의(Krutz, Fleisher, and Bond, 1998) 역시 이러한 시각에서 나온 것이다. 해당 안건은 특별한 사유가 있지 않은 이상 성공할 것이라고 예측하기 때문에, 임명안을 반대하는 집단에서는 사생활 의혹 등을 내세워 갈등을 확산시키는 방법으로 임명을 방해하고자 한다는 것이다. 행정부 고위공직자 임명안에 대한 인준 실패율이 매우 낮다는 사실은 이러한 논의를 뒷받침하는 근거 자료가 되어왔다.

임명과정에서는 항상 대통령의 영향력이 지배적이라는 시각에는 다음과 같은 논거가 존재한다. 단일 행위자인 대통령은 자신의 선호에 근거하여 결정할 수 있지만 상원에서는 매 순간 집단행동의 문제가 나타날 수밖에 없다(Lewis, 2003). 더불어 여러 명의 구성원들이 하나의 행위자

로서 어떠한 조치를 취하기 위해서는 상이한 선호를 조정하고 내부 결정을 하는 데 시간이 필요하다. 무엇보다도 대통령은 임명과정에서 상원과 갈등이 발생할 때 대중에게 호소할 수 있는 힘이 있다(Kernell, 1997; Homles, 2007). 대통령은 임명후보자가 지지를 얻도록 대중을 설득할 수 있고 이를 통해 우호적인 여론이 강하게 형성되면 상원에서도 이를 반대하기 어려워진다.

그러나 일부 학자들은 상원의원들은 임명과정에서 대통령을 통제하는 그들의 권력을 강화하려 노력해왔으며, 이들의 인준 없이는 임명을 할 수 없기 때문에 오히려 의회가 임명과정을 지배한다고 주장한다(Sollenberger, 2008). 상원 존중 의례를 만든 것은 권력을 잡기 위한 초기의 사례라고 할 수 있다. 또한 20세기 후반부터 의회는 스스로에게 권한을 부여하여 임명후보자 검증을 위한 인력을 확대함과 동시에 백악관의 자료에 의존하는 데서 벗어나 후보자에 관한 독립적인 조사를 수행하기 시작했다. 인사청문회 숫자 역시 확대하였고, 상원인준을 받아야 하는 직위 역시 증가하려 노력해왔다(Leof, 2001). McCarty와 Razaghian(1999)은 상원이 스스로 제정한 규칙들에 대해 ‘임명에 반대하는 이들에게 상원 전체의 의사에 상관없이도 임명을 좌절시킬 수 있도록 힘을 주는 규정’이라고 평가하기도 한다.

더불어 대통령 존중 규범이 존재한다는 주장의 근거가 되어온 인준율은 상원 본회의 투표결과에 의존한다. 대부분의 실증연구들이 본회의 투표결과만을 인준과정의 결과로 간주했기 때문이다(King and Riddlesperger, 1996). 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 대부분 실패한 임명은 본회의 투표장까지 올라가지 못하는 경우가 대다수이다(Bond, Fleisher, and Krutz, 2002, 2006). 사실상 본회의 투표는 대통령이나 임명후보자를 지지한다는 신호를 보내는 수단으로 이용하며, 상징적인 임명에 대해 관심을 모으기 위해 진행시키는 경향이 강하다(Ostrander, 2013).

대통령과 의회가 임명과정에 참여하는 핵심 기관이라는 점을 감안하면, 이들의 선호를 반영하는 임명후보자가 중요한 문제가 된다. 대통령과 상원 의회는 정책과정과 마찬가지로 고유의 선호(preference)를 갖는다. 대통령과 그의 소속정당이 유사한 선호체계를 지닌다는 점을 감안하면, 소속정당이 상원을 지배할 때 자신의 선호에 가까운 사람을 임명하는 것이 수월해진다. 그러나 대통령과 선호가 상이한 야당이 다수당인 경우 그가 자신의 선호대로 선택한 인물일수록 상원의 선호와는 거리가 멀 것이기 때문에 인준을 받기 어렵다. 물론 야당이 소수당이라고 해도 여러 의회 전술을 이용하여 인준을 지연시키거나, 인준지연으로 인한 인준 실패를 만들 수 있기 때문에 제약이 사라지는 것은 아니다. 따라서 대통령은 상원의 인준 동의에 대한 결정을 염두에 두면서 후보자를 선택할 수밖에 없다.

이러한 논의에 의하면 상원은 대통령의 의사를 존중하는 기관이 아니라 대통령의 후보자 선택을 제약하는 기관이다. 인준에 성공하기 위해서 대통령은 상원의원들은 평균적인 선호를 반영하는 후보자를 선택해야 한다(Calvert, McCubbins, and Weingast, 1989; Moraski and Shipan, 1999). 나아가 소수의 의원들이 극도의 인준지연을 통해 임명을 실패하게 만들 수 있다는 점을 감안하면, 대통령은 이러한 반대세력들의 선호 또한 무시할 수 없다.

대통령이 선취권을 가지기는 하나 궁극적으로 어떤 인물을 어떤 직책에 임명할지는 대통령과 의회가 공유하는 권한이다. 따라서 임명과정은 어느 한 쪽도 전적으로 지배적이지 않으며, 이 과정은 두 권력기관이 자신이 갖는 권한의 비교우위에 의존하면서 흥정과 협상을 통해 협의점을 찾는 과정이라고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 이루어진 실증연구들은 인준이 이루어지는 상황, 후보자의 특성 그리고 대통령과 의회가 갖는 자원(resource)이 피임명자 선택과 결과에 얼마나 영향을 미치는지에 초점을 맞추어왔다.

2. 행정부 임명과정의 모순과 전략적 인준지연

1) 인준지연의 의미

법관 임명과 비교하여 행정부 임명은 인준성공률이 상당히 높기 때문에 연구자들의 관심을 받지 못했었다. 그런데 행정부 임명을 다룬 주요 문헌들을 보면 임명과정의 모순을 찾을 수 있다. 먼저 임명과정의 특징은 대통령이 제시하는 안건의 약 88% 이상이 인준에 성공한다는 것으로, 입법안의 성공률과는 상당한 차이가 있다(Bond, Flesisher, and Krutz, 2009). 그런데 이 중 대부분이, 그 임명안이 최종적으로 성공하는 경우에도 인준을 받기 전 극도의 지연상황에 직면한다(Bond, Fleisher, and Krutz, 2009; McCarty and Razaghian, 1999; Millhiser, 2010; Nixon, 2001; O'Connell, 2009).

여기서 ‘지연’은 상당히 주관적인 개념이다. ‘무슨 일을 더디게 끌어 시간을 늦춤’이라는 사전적 의미를 지니는 단어로 ‘소요되는 시간’과 ‘의도적으로 일어난다’는 의미를 내포한다. 사실상 인준의 지연은 각 임명안이 상원에 접수된 후 인준결과가 나오기까지 처리기간으로 측정된다.

인준지연 상황은 두 가지 차원에서 생각해볼 수 있다. 우선적으로 인준처리에 소요된 평균시간을 기준으로 지연상황을 정의할 수 있다. 인준처리기간이 평균기한과 최소기한 등을 고려할 때 적절하다고 볼 수 있는 수준을 넘어섰을 때 지연이 일어났다고 보는 것이다. 혹은 공식적으로 인준을 보류(Hold)하거나 본회의에 상정될 수 없도록 추가 토론을 지속적으로 실시하는 경우, 혹은 의사일정표에서 연속적으로 누락시키는 경우 인준지연이 일어났다고 할 수 있다.

이러한 인준지연 현상에 대해 상원 의회의 업무 과부하 혹은 까다로워진 후보자 검증절차를 원인으로 해석할 수도 있다. 30년 전과 비교하여

인준에 소요되는 시간이 전반적으로 증가한 데는 다양한 이유가 존재한다. 먼저 미국은 우리나라와 달리 공직자가 특별히 인기 있는 직업군은 아니다. 급료가 사기업보다 현저히 낮으면서 업무량은 상당한 데 비해 사회적 위신은 상대적으로 높지 않기 때문이다. 따라서 정치적 피임명자들이 임기 중에 기회가 닿는 대로 사기업으로 진출하는 경우가 많다. 피임명공무원들의 잔류 수준이 감소한다는 것은 새로 임명하고 인준해야 할 숫자가 늘어난다는 것을 의미한다. 이와 동시에 그동안 대통령은 정치적 임명이 가능한 직위를 늘려왔고, 의회는 상원의 인준이 요구되는 직책의 종류와 숫자를 증가시켜왔다(Lewis, 2008). 이러한 현상은 결과적으로 상원의 업무과다로 인한 인준지연을 유발했다고 볼 수 있다.

뿐만 아니라, 인준 절차에서 최근 동향 중 하나는 후보자의 과거 스캔들에 관심이 높고 대중매체가 이에 집중한다는 것이다(Carter, 1994; Loomis, 2001; Mackenzie, 2001). 인준 과정 중에 후보자의 과거 비윤리적행위에 대한 의혹이 제기되는 경우가 있는데, 혐의의 심각성에 따라 빠르게 임명 철회되기도 하며(Krutz et al., 1998), 인사청문회 기간이 상당히 길어질 수도 있다. 관련 이익집단들과 후보자의 정책기획에 반대하는 사람들은 이러한 의혹은 집중 추궁하여 해당 임명에 반대하는 근거로 사용하고자한다. 대중매체는 이를 활용하여 새로운 기사거리를 만들어낸다. 이러한 안전에 대해서는 상원의원들도 훨씬 세밀한 배경 조사를 하고, 인사청문회에 참석하는 증인들과 제출되는 증거들의 검토를 위해 인준 소요기간 역시 길어진다.

마지막으로 단순한 정파적 고려에 의한 인준지연(Lee, 2009) 역시 위와 같은 맥락에서 생각할 수 있다. 의원들은 반대당의 이미지를 나쁘게 만들어 다음 선거에서 정치적 이익을 가질 수 있다. 인준과정 중에 마치 후보자의 윤리적 문제가 우려되는 것처럼 선전한 후 면밀한 검토를 하겠다며 보류시키면, 이는 반대당 그리고 대통령에게 잠재적으로 망신을 줄 수 있다. 때로 실제 후보자의 과거 범법 행위가 없는 것으로 밝혀지더라

도 갈등의 확산은 앞서 언급한 정치적 이익을 가져다 줄 수 있다(Krutz et al., 1998).

2) 전략적 인준지연

이러한 변화가 최근 인준기간의 급속한 증가현상의 원인이라면, 임명안 별 인준기간에는 큰 차이가 없어야 한다. 위의 경우는 모두 특별한 사례이거나 무작위적으로 일어나기 때문이다. 하지만 실제 임명안 별 소요기간을 분석해보면 편차가 상당히 크다. 더불어 이는 무작위적이지 않고 당시 대통령과 의회의 관계나 의회 구성, 직책 별로 일정한 패턴을 보이는 것을 알 수 있다.

본 연구서 수집한 자료에 의하면, Clinton부터 Obama 정부에 이르기까지 행정부처 공직자 임명안은 1일 만에 처리된 것도 있는 반면 평균 112일 이상이 소요된다. 특히 약 13%의 임명안은 450일이 지난 후에야 인준 결과를 확인할 수 있었다. 또한 약 85%의 인준안이 의사일정표에서 누락된 적이 있거나 상임위원회에서 보류 결정을 받은 것으로 보고되었다.

높은 성공률과는 대조적인 일부 임명안에 대한 극도의 지연현상은 행정부 공직자 임명에 대한 인준과정이 관례상 절차가 아닌 전쟁터라는 점을 시사한다. 더불어 대통령이 지배적인 권한을 행사한다는 논의에 대한 반증이기도 하다.

임명안 별 인준기간의 엄청난 편차와 무작위적이지 않은 분포는 인준지연이 상원 의원들의 의도적 선택과 행위로 인해 일어난다는 것을 의미한다. 그렇다면 왜 상원의원들이 결국에는 인준시킬 행정부 공직자 임명에 대해 처리를 지연시키며, 이를 위해 자신들의 시간과 역량을 투자하는가? 가장 근본적인 이유는 인준을 지연시키는 것이 대통령에 반대하는 의원들이 이익을 얻을 수 있기 때문이라고 예상할 수 있다. 전략적인 지

언의 의도와 패턴을 설명하기 위해서는 그 이익을 무엇인지를 이해하는 데서 시작해야 한다. 전략적 인준지연이 가져다주는 이익과 그에 따른 상원의원들의 행태를 밝히는 것은 보다 현실적인 고위공직자 임명과정에 대한 설명을 가능하게 하는 첫걸음이 될 것이다.

3. 행정부 고위공직자 임명과정 : 법관임명과의 비교

임명과정에서 상원의 참여는 그 인준대상에 따라 상이한 헌법적 정당성을 지닌다. 법관임명의 경우 상원의 참여는 국가 권력을 공유하는 세 개의 기관 중 선거에 의한 두 기관이 공동으로 제 3의 권력기관 구성원 임명 권한을 공유한다는 의미를 갖는다(Hugland and Lewis, 2013). 반면 행정부 관료 임명과정에서의 참여는 대통령이 선호하는 인물로 자신의 정부를 구성할 수 있는 권한을 갖되, 상원이 그의 잘못된 선택을 방지하고 견제할 수 있도록 한다는 데 근원적 목적이 있다(Harris, 1953; Gerhardt, 2001). 이러한 차이가 있기 때문에 법관 임명은 상대적으로 직접적인 인준거부 의사 표명과 반대가 더욱 빈번하다. 행정관료 임명절차는 제도의 목적이 기본 요건을 갖추지 못한 인물이 정부고위 관료가 되는 것을 방지한다는 데 있다. 따라서 후보자의 범법행위 의혹, 전문성과 관련한 자격요건 미달 등 확실한 근거가 있는 경우가 아니라면 상원의원의 반대 의사는 정당성을 잃는다. 따라서 인준에 실패하도록 하기 위해서는 반드시 후보자의 결격 사유에 대한 합리적 근거를 가지고 갈등을 확산시켜야 한다(Krutz et al., 1998). 법관의 경우도 인준에 성공할 확률이 높은 것은 사실이나 행정 관료에 비해 보다 엄격한 잣대가 적용된다. 행정부 수장인 대통령의 자신의 정부를 구성할 인물을 선택하는 것과, 제 3의 권력기관을 구성할 인물을 입법부에 제안하는 것은 다른 의미를 지니기 때문이다. 실제 1965년부터 2004년까지 법관 임명과 행정관료 임명을 비교한 자료(Bond et al., 2009)를 보면 정부부처 장관과 대통령 비

서실 인사는 인준에 실패하는 경우가 전체의 5.97%, 기타 정부 기관 관료 임명은 9.46%가 실패하는 데 반해 법관 임명의 실패는 22.06%로 세 배 가량 높다. 더불어 행정 관료 임명의 경우 극단적 이데올로기를 보이는 후보자가 극소수에 불과하고, 이것을 이유로 인준이 부결되는 사례-법무부 장관의 경우를 제외하면-는 전무하다. 대조적으로 법관 임명의 경우 후보자의 극단적 이데올로기는 의원들이 거부 의사를 표명하는 원인이자 해당 임명이 이슈화되는 이유가 된다.

이러한 법적 정당성 외에도 직책이 갖는 책임과 권한이 상이하기 때문에 임명과정에 참여하는 상원의 행태 역시 다르게 나타난다. 연방대법원 법관은 헌법적 문제를 조정하고 사회질서의 근간이 되는 쟁점에 대해 판결을 내리는 직위로서, 미국 사회의 변화를 주도하는 영향력을 가지고 있다 해도 과언이 아니다. 최근 들어 국가 정책 결정을 사법부가 판단하고 결정하는 경우가 증가하면서 이들이 정치에 미치는 영향력은 날이 갈수록 높아지고 있다(O' Brien, 1998). 그런데 옹고 그름, 바람직함에 대한 법관의 판단은 그의 정치적 신념이나 철학에 기반 한다. 따라서 대통령이 후보자를 선택할 때에도 후보자의 기본 자격요건과 더불어 이념 성향이 중요한 요인이다. 국가 권력을 공유할 핵심 기관인 사법부가 자신의 이념 성향과 유사하게 구축되도록 임명후보자를 선택할 유인이 강하다는 것이다. 역으로 생각해보면 대통령의 국정목표에 반대하는 의원들은 대통령의 이념 성향과 유사한 후보자일수록 자신들의 그것과는 거리가 있기 때문에 이 인준을 저지하고자 할 것이다. 이러한 이유에서 법관 임명 과정을 논의하는 학자들은 인준지연의 가장 명확한 인센티브를 임명후보자와 후보자에 반대하는 상원의원들의 이데올로기적인 의견 불일치에서 찾는다(Bond, Flesher, and Krutz 2002, 2006; Law and Sllum, 2006). 연구자들로 하여금 임명과정에 관심을 갖게 한 Robert Bork 임명 건 역시 후보자의 극단적 보수주의 성향이 문제가 된 사례이다(Segal, 1987; Ackerman, 1988; Freund, 1988; Cameron et al., 1990; Overby et al.,

1992; Segal et al., 1992; Ruckman, 1993).

최근 고위공직자 임명과정에 대한 연구가 대부분 비협력적 게임 모형으로 현상을 설명하고 인준결과를 예측하는 이유도 여기 있다(Cameron et al., 1990; Ruckman, 1993; Segal, 1987; Chang 2001; Hammond and Hill, 1993; Nokken and Sala, 2000; Snyder and Weingast, 2000). 관련 연구들이 연구대상으로 삼는 고위공직자가 주로 연방 법관이며, 그 임명과정은 이데올로기로 설명할 수 있는 부분이 크다. 이들은 인준절차를 고유의 선호체계를 갖는 게임 행위자인 대통령과 상원이 임명후보자를 놓고 벌이는 비협력적 게임으로 상정한다. 그리고 두 행위자 선호의 어느 지점일 때 교착상태가 일어나는지를 설명함으로써 인준지연 나아가 실패 사례의 이유를 설명한다. 이러한 연구들에서 이론의 검증을 위해 활용하는 지표는 주요 행위자들의 이념성향 점수이다. 각 행위자의 선호(Preference)를 이념 성향점수로 측정하여 계량화하는 것이다. 이러한 실증분석 결과들은 대통령, 상원, 그리고 후보자의 이념성향 차이가 인준과정에서 나타나는 분산을 충분히 설명할 수 있다는 것을 보여준다(Martinek et al., 2002; Epstein and Segal, 2005; Williams, 2008; Steigerwalt, 2010; Holmes, 2012; Holmes et al., 2012). 지방법원 및 순회법원 법관에 대한 임명은 연방법관 임명보다는 덜 논쟁적이지만 이념성향이 인준과정과 그 결과에 중요한 설명변수라는 점에서는 유사하다(Williams, 2008).

더불어 이데올로기 대립의 연장선상에서 당파적 대립의 정도와 양상 역시 차이가 있다. 법관은 크고 작은 사회 쟁점에 대해 법적 판단을 하는 직위이며 이들이 다루어야 할 문제들은 어느 특정 영역에 국한된 것들이 아니다. 따라서 임명안에 대해 찬성 혹은 반대하는 사람들의 결집은 어떠한 정책이 바람직하고 제도화되어야 하는지를 판단하는 기준이 되는 개인의 포괄적인 신념체계에 기반하여 이루어진다. 정당은 일부의 원을 제외하면 유사한 신념체계를 공유하는 의원들의 집단이라고 할 수

있으며, 그렇기 때문에 법관 임명과정은 정당 별 대립이 보다 가시화되어 나타난다.¹⁰⁾ 실제 다수의 경험적 연구들은 정당 간 이념의 양극화가 심한 시기일수록, 그리고 분점정부 상황에서 상원에 접수된 임명안일수록 인준기간이 길고 실패할 확률 역시 높아진다는 것을 보고하고 있다 (King and Riddlesperger, 1991; Segal, 1987; Ruckman, 1993; Bell, 2002b; Binder and Maltzman, 2002; Rottinghas and Bergan, 2011). 반면 행정부 처 고위공무원의 경우 임명예정부서의 성격에 따라 피임명자가 추진하게 될 정책의 내용이 상이하다. 따라서 상원 내에서 의원 개인의 신념체계에 뿐만 아니라 정책현안과 관련한 이해관계에 따라 의원들의 의사결정 행태가 달라질 수 있다. 단순히 정당 별로 대립하기보다 임명안이 갈등관계에 있는 정책현안과 관련한 직책인지 여부, 의원이 대표하는 주(州)나 이익집단과의 관계 등에 따라 다르게 행동하며 결집하는 양상도 상이하다는 것이다. 행정 관료 임명에 관한 실증연구들이 정당 관련 변수의 영향력에 대해 상이한 결과를 제시하는 이유도 이와 관련 있다.

마지막으로 법관 임명을 설명할 때 무시할 수 없는 것이 피임명자의 출신 주(州) 상원의원의 특성과 행태이다. 행정부 임명과정에서는 사라진 ‘Blue Slip’이라는 상원 의례가 법관 임명에 대해서는 여전히 존중되기 때문이다. 임명후보자가 법사위원회에 회부되면, 위원회는 두 명의 출신 주(home-state) 상원의원의 의증을 묻는 편지를 보낸다. 이 편지를 받은 상원의원들은 이 임명안을 승인하는지 반대하는지를 용지 내 적절한 칸에 표시 한 후 법사위원회로 반송한다.¹¹⁾ 물론 인준 절차에 있어 blue slip이 얼마나 중요한지에 대해서는 논쟁의 여지가 있다. 이 관행은 법사위원회 의 공식적 규정이 아니며, 출신 주 상원의원의 반대에 얼마나 가

10) 미국은 다른 대통령제 국가와 달리 의원의 자율성이 높은 것으로 알려져 왔지만, 1990년대 후반부터는 정당 내 단합과 정당 간 대립양상이 뚜렷해지고 있다(Cox and McCubbins, 1993; Synder and Gloseclose, 2000; Smith, 2007). 법관 임명 과정역시 이 시기에는 쟁점이 되는 임명안에 대해 정당 별로 대립하는 양상을 보인다.

11) James V. Saturno, CRS Report RS21236, Blue Slipping: The Origination Clause in the House of Representatives. 참조

중치를 부여할지는 위원회 의장의 결정에 따라 달라지기 때문이다. 또한 의장이 Blue slip을 통해 청구한 의견에 대해 출신 주 두 상원의원 의견을 모두 반영할 것인지, 이 중 여당 소속 의원의 의견만 존중할 것인지를 결정하는 것 역시 의장의 고유 권한이다.

이와는 대조적으로 행정부 임명에서는 출신 주 의원의 의견이 위원회나 다른 의원들의 결정에 영향을 미치는 경우는 드물다. 하지만 위원회 의장의 결정은 중요하다. 법관 임명을 대상으로 한 연구들이 상원의 특성 변수를 실증하면서 상원의 평균 이념성향이나 대통령에게 반대하는 인물의 예측값이 인준에 미치는 영향력을 실증한 데에는 두 가지 이유가 있다. 대부분이 상원을 단일 행위자로 설정하는 게임 이론에 근거하고 있다는 것이 주된 이유이지만, 법관 임명은 모두 동일 상임위원회를 거친다는 것이 또 다른 이유이다. 반면 행정부 공무원 임명은 임명예정부서의 담당 정책영역에 따라 해당 임명안을 처리하는 상임위원회가 다르다. 예를 들어, 환경보호청(EPA) 내 직책인 경우에는 상원 접수 후 환경 및 공공사업위원회(Committee on Environment and Public Works)로 송달되고 보건복지부 내 직책은 보건·교육·노동·연금위원회(Committee on Health, Education, Labor, Pensions)에서 담당한다. 각 상임위원회는 해당 회기에 어떠한 의원들로 구성되느냐에 따라 상이한 특성을 지니며 대통령의 선호안에 대한 태도도 달라진다. 상임위원회 의장 역시 위원회 내에서 선수와 연령을 고려하여 정해지기 때문에 총 17개의 상임위원회별로, 그리고 회기 별로 상임위원회 의장의 성향 역시 모두 다르다. 이는 해당 임명안이 처리되는 상임위원회 의장 및 구성원들의 이념성향과 대통령에 대한 태도가 행정 관료의 임명안 별 인준기간의 차이를 설명하는 요인이 될 수 있다는 의미이다.

뿐만 아니라 임명안이 제출된 시기에 관련 정책을 둘러싼 상임위원회와 대통령 나아가 해당 부처의 관계도 임명과정에 영향을 미칠 수 있다. 2006년 환경보호청(EPA) 부청장으로 지명되었던 William Ludwig

Wehrum, Jr의 임명안이 좋은 예이다. 당시 Bush 대통령은 상임위원회 내 일부 의원들이 강력하게 반대하던 ‘Air and Radiation Program’을 밀어붙여 입법화하는 데 성공했다. 이후 Wehrum이 이 정책을 이끌 수장으로 지명되자, 환경 및 공공사업위원회 의원들은 공공연히 이 임명안만큼은 본 회의에 절대 올라갈 수 없도록 하겠다고 공표했다(CQ weekly, 2006.04.26.). 결국 Wehrum의 임명안은 158일 동안 의사진행방해로 상임위원회에 머물러 있다가 회기가 종료되면서 반송되어 인준 실패로 끝났다. 역사적으로 정책을 둘러싼 논쟁이 끊이지 않는 보건복지부 공직자 임명과정의 경우 이러한 사례가 빈번하다. 보건복지부 산하 ‘메디케어와 메디케이드 서비스센터(Centers for Medicare and Medicaid Services)’ 수장으로 지명된 Mark B. McClellan의 임명안을 지연시킨 이유 역시 대통령과의 정책 갈등 때문이었다. 결과적으로 이 사건은 Wehrum과 달리 인준에 성공했지만 후보자의 탁월한 경력과 비당파성에도 불구하고 인준까지 소요시간이 한 달 가량 지연되었다. 이는 해당 상임위원장이 아동건강보험을 산모에게까지 확대하는 법안을 놓고 대통령과 실랑이 중에 이 임명안을 일종의 인질(hostage)로 잡았기 때문이었다(CQ weekly, 2004.02.27.).

이러한 사례가 보여주듯이 법관 임명은 동일 상임위원회를 거치기 때문에 이에 따른 차이가 크지 않은 반면 출신 주(州) 의원의 영향력은 상대적으로 크다. 반면 행정 관료 임명은 안전이 처리되는 상임위원회의 구조적 특성, 그리고 임명안 제출시기 대통령과 상임위원회의 정책 갈등이 중요한 영향을 미친다.

4. 대통령 정책전제 동기(motivation)와 인준지연

1) 대통령 정책전제 요인

최근 들어 행정부 임명을 둘러싼 분쟁과 인준지연은 미국 사회 내 중요한 문제로 떠올랐으며, 학자들과 정치가들은 이것이 효율적인 정부의 역할과 기능 수행에 심각한 손상을 입힌다는 점을 우려해왔다(Roberts, 2014: 272-739). 공석이 발생한 후 대통령이 새로운 후보자를 지명한다는 점을 고려하면, 다른 피임명자가 인준에 성공하여 집무를 시작하기까지의 기간 즉 상원에서의 인준처리기간이 길수록 행정부 고위직이 공석으로 남는다는 의미이기 때문이다.

한편 이는 인준지연을 조장하는 상원의원들의 입장에서 행정부의 공석화(vacant office)가 그들에게 전략적 지연의 동기를 부여한다는 것으로 해석할 수 있다. 전술한 바와 같이 대통령이 행정부 수장직과 기타 고위 공직에 자신이 원하는 인물을 지명하는 권한은 그로 하여금 자신의 정책 비전을 공유하는 사람으로 행정부를 구성할 수 있도록 한다. 그리고 이들은 대통령을 대신하여 관료제를 통솔하면서 대통령이 원하는 정책을 효율적으로 집행할 수 있게 한다. 따라서 이러한 직책이 대통령 피임명자 없이 공석으로 남는다는 것은 대통령 의제에 반대하는 의원들로 하여금 효율적으로 그의 정책비전이 실현되는 것을 방해할 수 있다는 의미를 갖는다. 나아가 국가노동관계위원회와 같은 일련의 사례에서 보듯이 이는 자신이 반대하는 기관의 미션 수행을 저지할 수 있는 힘이 있다.

G. W. Bush 정부와 Obama정부에서 대통령과 야당의 관계를 분석한 법학자들(Mann and Ornstein, 2012; Roberts, 2014)이 1980년대 이후 일어난 임명방해의 원인은 대통령의 정책을 저지하고 해당 기관의 미션 달성을 방해하고자 하는 목적에 의한 것이라는 주장은 이와 일맥상통한다. 이들의 연구에 의하면 보수연합을 구축하여 자신의 정책의제를 맹목적으로

로 밀어붙인 Bush 대통령에 대항하기 위해 민주당이 인준지연이라는 일종의 ‘전술’을 활용했다(Black, Lynch, Madonna and Owens 2011). 당시 이러한 민주당의 행태를 비난했던 공화당 의원들 역시 Obama 정부 시기에 똑같은 전략을 보이며 오히려 이를 심화했다.

Obama는 2008년 대선에서 압도적인 승리를 거두었으며 단점정부의 환경이었음에도 불구하고 국정운영에 어려움을 겪었다. 공화당 의원들이 극단적인 당파성을 드러내고 의회 내 양극화가 심해지면서, 타협을 위한 대화는 거절된 상태에서 대통령의 모든 핵심의제가 저지되었다. 심각한 국가적 위기 즉 경제위기 상황에서도 공화당 소속 상원의원들은 100여명이 넘는 정부기관 임명안을 지연시키기 위해 보류 전술을 사용했다. 또한 상임위원회에서 이를 저지하지 못한 경우 필리버스터를 활용하기도 했다. 결과적으로 Obama정부는 출범 이후 1년이 지나도록 엄청나게 높은 공석률을 보였고, 이는 대통령에게 국정관리를 힘들게 하는 요인이 되었다. 당시 수많은 사례들에서 소수 의원들의 인준처리 보류 발의는 피임명자의 자연요건이나 비윤리적 행위 의혹에 대한 것이 아니라, 소속될 행정기관이 제 기능을 못하도록 만들려는 의도에 의한 것이었다. 이 시기에 이르러서는 인준을 지연시키는 의원들이 공공연히 그들의 이러한 의도를 드러내는 경우도 빈번했다(Manna and Ornstein, 2013; Roberts, 2014).

대표적 사례로 금융 규제에 대한 새로운 정책의 집행을 저지하기 위해 의도적으로 재무부 핵심 직책에 대한 인준처리를 거부했으며, 신설 기관인 소비자금융보호국(Consumer Financial Protection Bureau)의 수장으로 지명된 Elizabeth Warren의 임명이 본회의 표결에 이르지 못하도록 조치를 취했다(Mann and Ornstein, 2013: 96-97). 더불어 두 정당 모두 연방 선거위원회(Federal Election Committee)와 국가노동관계위원회(National Labor Relations Board)의 인준처리를 거부했는데 이 기관들의 미션에 반대한다는 이유에서였다(Mann and Ornstein, 2013: 85).

인준 지연의 원인을 설명하기 위해 반드시 고려해야 할 또 한 가지는 대통령과 의회에게 ‘시간’이 갖는 의미이다(Ostrander, 2013). 최근 상원의 직무수행에서 시간은 점차 극도로 부족한, 그리고 중요한 것이 되어가고 있다. 의회 초기에 상원은 상당히 협소한 규모여서 의제에 관해 논쟁을 벌이거나 특정 의제를 제도화하는데 한계가 있었다(Binder and Smith, 1997). 그러나 1970년대 이후 변화하는 상황에 적응하여 법 개정 활동이 상당히 많아지면서 갈등과 논쟁도 증가했다. 그리고 상원의원들은 이러한 갈등 속에서 자신이 선호를 지키기 위해 일명 미적거리기 전술 등을 학습해왔다(Sinclair, 1989; Smith, 1989). Oppenheimer(1985)에 의하면 이러한 변화 속에 ‘시간’이 현대 상원에게 있어 상당히 가치 있는 것이 되었고, 그만큼 안전에 대한 무조치 혹은 미적거리기 전술 역시 강력한 영향력을 가지게 되었다(Smith, Ostrander, and Pope, 2013).

시간에 대한 고려와 인준지연의 메커니즘은 대통령과 상원 다수당의 관계에 따라 달라진다(Ostrander, 2013). 먼저 야당이 다수당일 때는 이들이 한정된 시간을 정책 의제를 발전시키는데 할당하기 때문에 상대적으로 인준처리를 지연시켜 일어나는 경우가 많다. 법률제정 및 개정이나 결의안 처리는 다수결의 원칙에 기반하기 때문에 다수당이 승리할 가능성이 높다. 대통령이 자신의 정당 소속이 아니라고 해도 이 때의 야당은 대통령 발의 법안의 저지뿐만 아니라 자신들이 추진하고자 발의한 안전의 입법화에서 유리한 위치를 선점하고 있다는 것이다. 따라서 이 시기에 야당이자 다수당은 법안이나 정책의제 자체에 보다 집중하려 한다. 행정부 공석의 증가와 이로 인한 정부기관의 비효율성, 정책실패 문제가 대두된다고 해도 그 비난은 공석을 초래한 의회가 아니라 대통령에게 향한다. 대통령에 대한 대중의 지지도 하락은 야당에게 또 다른 이득을 준다. 따라서 다수당은 자신들의 시간을 법안 처리에 할당하며 임명안의 경우 상임위원회에 두고 의사일정표에 올리지 않거나, 인사청문회를 보류시키는 등의 행동으로 처리를 미루려고 할 수 있다.

반면에 야당이 소수당인 경우에는 야당 내부의 하위집단이나 개인이 임명안의 인준처리를 적극적인 행태로 저지함으로써 인준을 지연시킬 수 있다. 야당이면서 소수당인 경우 인준을 지연시키는 것 자체에서 오는 이득이 크기 때문이다. 상원의 인준 절차 특성 상 소수가 상당히 유의미한 인준지연을 만들어낼 수 있는 기반을 제공한다. 물론 이러한 방해공작을 저지하기 위해 여당이자 다수당이 토론종결 투표(cloture vote)를 실시할 수 있다. 그러나 토론종결은 투표를 실시하기 전에 최소 2일(일정표상)이라는 시간이 소요된다. 만약 토론종결에 성공했다고 해도 긍정하는 투표 진행 기간 동안 60일이 소요되고, 여기에 더해 소수당은 토론종결 후 논쟁(post-cloture debate)을 근거로 30시간을 더 쓸 수 있다. 소수당으로서는 일부 소속 의원들의 단순한 보류 발의를 통해, 다수당이 인준처리에 그들의 중요한 시간과 에너지를 쏟도록 만들 수 있는 것이다. 토론종결 투표가 지난 10년 간 증가해왔지만, 이 투표 자체를 실시하는데 시간이 상당히 소요되므로 결국 다수당이 얻는 효용은 들이는 노력에 비해 크지 않다. 더불어 상원의원 개인이 보류하겠다는 발의만 해도 해당 임명안에 대한 처리가 무기한 연기되기 때문에 소수당에게 있어 이는 큰 비용이 수반되지 않는다. 반면 이렇게 보류된 안건에 대해 다시 의사를 진행하기 위해서는 토론종결 투표와 같이 다수의 의견을 모으고 논쟁을 벌여야 하는 등 엄청난 에너지와 시간이 소요된다. 따라서 다수당 지도자는 소수당 상원의원이 보류시킨 임명안에 대해 매번 싸움을 할 여력이 없다. 실제 임명안에 대한 토론종결 투표는 대통령이 중시하는 일부 내각 인사나 대법관 등에 한해서 이루어진다.

결과적으로 소수당 상원의원들의 반대는 다수당 의원들의 지지로 쉽게 통과될 수 있는 임명안마저 지연에 시달리도록 할 수 있다. 나아가 임명예정부서의 정책에 대해 대통령이 중시하는 경우라면 충분히 대통령의 관심을 사고 이를 행정의 도구로 활용할 수도 있다.

기본적으로 시간은 다수당에게 보다 중요하다(Ostrander, 2013). 정해

진 시간 동안 유리한 위치에서 사회 변화를 주도할 입법안을 통과시켜야 하기 때문이다. 다수당의 입장에서는 정당의 이미지에 도움이 되거나 유권자들로 하여금 관심을 끌게 하는 문제, 혹은 통치를 위해 중요한 입법 표결에 이 시간을 사용하려 한다. 그러나 시간은 한정되어 있고 할 일에 비해 매우 부족하다. 따라서 소수당이 인준을 지연시켜 다수당의 자원을 분산시키면 다수당이 의회를 지배하는 데서 오는 이익을 누릴 수 있는 기회를 빼앗을 수 있다는 의미도 된다. 소수당 의원들은 이러한 점을 잘 알기 때문에 의도적으로 인준을 지연시키려 할 것이다.

이러한 논의의 연장선상에서, 다수당이 대통령과 함께 연합하는 상황에서는 더더욱 소수당이 그들의 시간을 빼앗는 수단으로 전략적 인준지연을 선택할 가능성이 높다. 홍정이든 토론종결 투표를 통과시키기 위해서든지 간에 소수당 의원이 인준을 지연시키면, 다수당은 그들의 시간과 에너지를 임명과정에 사용하도록 압박을 받는다. 대통령과 다수당이 연합하는 상황에서는 대통령이 자신의 역량과 직결되는 인준을 성공시키기 위한 정당의 조치를 요청할 가능성이 높다. 여당은 대통령의 이러한 요청을 거절하기 어렵다. 더불어 정당정치 상황에서 대통령의 정책의제는 곧 여당의 선호 정책과 유사할 것이므로, 대통령 정책의제의 효과적 실현과 관련되는 공직자 임명은 그들에게도 중요하다. 그러나 인준 지연을 막기 위해 토론종결 투표 등의 조치를 취하게 되면 상대적으로 입법에 투자할 시간이 줄어들 수밖에 없다.

마지막으로 의회 회기 종료 시 자동으로 해당 임명안이 반송되도록 하는 상원의 절차는 전략적인 인준지연으로 인한 임명 실패를 조장할 유인도 제공한다. 대통령의 후보자 지명 이전 후보자 탐색과 검증 과정에 많은 인력과 자원이 소모된다는 점을 감안하면, 지연에 의한 임명 실패는 그 자체로 대통령에게 엄청난 타격이다. Bond와 그의 동료들(2009)은 실증분석을 통해 대부분의 성공적이지 못했던 임명은 대통령의 임명철회나 상원의 직접적 반대보다 ‘악의적인 무시’나 ‘극도의 지연’ 때문에

의한 것이라고 주장한다. 더불어 관련 사례들을 관찰해보면 직접적으로 본회의 투표로 갔을 경우 수월하게 인준에 성공할 가능성이 높은 임명안들이 대부분이다(King and Riddlesper, 2013).

2) 정책과제와 직책의 특성

인준지연이 비교적 정치적 비용이 적게 드는 조치라고 해도, 어떠한 의회 전술을 사용하든지 일정부분 시간과 에너지가 필요하다. 따라서 모든 공직자 임명안의 처리를 지연시키기는 어렵다. 따라서 수많은 안전중 인준을 지연시킬 임명안에 대한 선택이 필요하다. 물론 이 선택은 일부 학자들(Cameron, 2000)의 주장처럼 대통령의 제시안인 후보자의 특성에 의한 것일 수도 있다. 그러나 본 연구에서 주장하는 바와 같이 전략적 인준지연이 그로 인해 취할 수 있는 이득 때문이라면, 지연을 조장할 의원들의 선택은 이러한 이득을 가장 많이 줄 수 있는 임명안을 근거로 이루어질 것이다. 나아가 전략적 인준지연이 대통령 정책을 견제하는 요인에 의한 것이라면, 이득을 많이 가져다주는 임명안의 핵심은 임명예정 직책의 특성에 있다.

우리나라의 정부기관과 마찬가지로 모든 미(美) 연방정부기관(agency)이 동등한 권력을 가지도록 설계된 것은 아니다. 일부 부서는 대통령의 입장에서 관료제의 통제를 위해 훨씬 더 중요한 것으로 인식할 수 있다. 그런데 이러한 부서들은 그 수장이나 고위관리자들 역시 보다 광범위한 권한과 자율성을 갖는다는 것이다. 또한 대통령의 국정외제, 정책과제와 관련된 부서일수록 대통령과 의회 모두에게 있어 해당 기관의 가치가 높게 인식된다. 대통령에 반대하는 상원의원의 입장에서는 대통령의 의제를 위협하기 위해 이러한 부서들에 대한 인력 구상을 보류시키는 것이 훨씬 가치가 높다고 할 수 있다. 모든 기관과 부서가 동등한 것이 아니

기 때문에, 정치적 상황과 관계없이 어떠한 부서는 다른 부서보다 당파적 지연의 대상이 더 자주 되는 경향이 나타난다.

5. 인준결과 및 기간 별 주요사례

대통령과 의회의 관계를 특정 시대로 구분하여 분석하는 일부 학자들은 Clinton정부 시기부터 현재까지를 양극화 시대 혹은 당파적 시대로 분류한다(Bond and Fleisher, 1999; Shull, 1999). 이 시기에 상원에 접수된 임명안들의 극단적 혹은 대표적 사례가 어떠한 특성을 보이는지를 분석하면 전술한 논의들이 얼마나 현실을 잘 반영하고 있는지를 평가할 수 있을 것이다.

〈표 2-3〉 인준결과와 인준기간 별 사례

인준결과		최단기간	최장기간
인 준 성 공	구두 표결	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소요기간 : 1일 (2007.12.19.-2007.12.29) ▶ 인준후보자: Robert D.Jamison ▶ 직책 : 국토안보부 차관 ▶ G.W.Bush 재선 임기 2년차 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소요기간 : 683일 (2003.01.09-2004.11.21) ▶ 인준후보자 Daniel Pearson Charlotte A.Lane ▶ 직책: 미 국제무역위원회 위원 ▶ G.W.Bush 초선 임기 말
	가부 기록 표결	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소요기간 : 1일 (2001.01.24.-2001.01.24) ▶ 인준후보자: Norman M. Gates ▶ 직책 : 교통부 장관 ▶ G.W.Bush 초선 임기 초 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소요기간 : 534일 (2005.04.04.-2006.09.19.) ▶ 인준후보자 Alice S. Fisher ▶ 직책: 법무부 차관 ▶ G.W.Bush 재선 임기 말

인 준 실 패	지명 철회	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소요기간 : 2일 (1993.01.20.-1993.01.21.) ▶ 인준후보자: Zoe Baird ▶ 직책: 법무부장관 ▶ Clinton 초선 임기 초 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소요기간 : 585일 (1999.05.11.-2000.12.15.) ▶ 인준후보자: Studart E. Weisberg ▶ 직책: 산업안전보건위원회위원 ▶ Clinton 재선 임기 말
	반려	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소요기간 : 1일 (2001.08.03.-2001.08.03.) ▶ Susan Schmidt Bies ▶ 연방준비제도 운영위원 ▶ G.W.Bush 초선 임기 초 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소요기간 : 730일 (2011.01.05.-2013.01.03.) ▶ Andrew L.Traver ▶ 주류·담배·화기 및 폭발물 단속 국 국장 ▶ Obama 초선 임기 말

인준결과는 크게 성공과 실패로 나눌 수 있으며, 인준에 성공하기 위해서는 최종적으로 상원 본회의의 구두표결(Voice Vote) 혹은 가부기록표결(Yeas and Nays)에서 다수의 찬성표를 얻어야 한다.¹²⁾ 최단기간에 인준에 성공한 사례는 인준 소요기간이 1일이다. 이는 임명안이 상원에 접수된 직후 상임위원회에서 해당 안건이 통과되고 그 날 오후에 개최된 본회의 표결에서 다수의 찬성표를 획득했다는 것을 의미한다. 본 연구의 대상이 된 총 3,223개의 임명안 중 1~2일 이내에 인준이 되는 경우는 27안에 불과하며, 80%이상이 클린턴 행정부의 임기 초에 일어났다. 일주일 이내에 빠른 인준처리가 이루어진 임명안들은 대부분 새 정권이 출범할 때, 단점정부 하에서 특별한 결격사유가 없었던 임명후보자에 한하여 이루어졌다. 임명 예정 기관이 국방·외교와 관련한 부처(혹은 위원회)이거나 부처의 미션이 당파성(Partisanship)과 관련이 적다는 것 또한 중요한

12) 가부기록표결은 본회의에 출석한 의원 중 1/5 이상이 기명투표를 요구하는 경우에 행해지므로(Oleszek, 1996), 상원 내에서 해당 인준안 처리에 반대하는 집단이 있다는 것을 의미한다. 따라서 단기간에 인준에 성공하는 임명안은 대부분 구두표결로 인준을 받는다.

공통점이다. 마지막으로 지명후보자가 전직 상원의원이거나 대통령으로부터 별도의 요청이 있는 경우에는 예외적으로 상임위원회를 거치지 않고 바로 본회의 표결에 부쳐지는데, 이 경우 비교적 빠른 인준처리가 이루어진다. 대표적인 사례로서 임명안이 접수된 당일 인준된 Robert D. Jamison 지명후보자 건은 국방·외교 관련 업무를 수행하는 국토안보부 차관급 직책에 대한 인사였으며, 특별한 논쟁 없이 인사청문회가 마무리된 직후 본회의에 상정되어 통과되었다.

하지만 이와 같이 빠르게 인준을 받는 경우는 드물며 Clinton 정권 출범 시 인준 받은 사례들을 제외하면 극히 소수에 불과하다. 1993년부터 2012년까지 상원에 접수된 주요 행정부처 임명안들은 평균 112일 후에 인준에 성공하는 것으로 나타났다. 하지만 이보다 더 오랜 기간이 걸리는 경우도 상당하며 최대 683일이 소요된 사례도 있다. 2003년 1월, Bush 대통령은 미(美) 국제무역위원회(United States International Trade Commission) 위원으로 Charlotte A. Lane을 임명하고자 했다. 국제무역위원회는 준사법기관이자 핵심 독립규제위원회로서 7명의 위원이 협의에 의해 주요 정책과 규제를 결정하기 때문에, 위원(Commissioner) 개개인이 미국 국제무역 정책과 관련 규제에 막강한 영향력을 행사할 수 있다. 더 불어 지명한 대통령의 임기와 상관없이 6년이라는 임기가 보장되기 때문에, 상원에서 보다 세심한 검토를 하는 직책이기도 하다. Lane은 이 자리에 임명되기 위해 상원위원의 요구에 따라 2번의 인사청문회를 가졌으며 모두 논란 없이 무난하게 마무리 지었다. 그럼에도 불구하고 국제무역정책 방향성에 대한 공화당과 민주당 의원들의 대립이 가시화된 상황에서, 농업기반 주(州) 출신 상원의원들까지 무조건 농업 관련 배경을 지닌 인물로 발탁해달라고 대통령을 압박하면서 인준은 계속 지연되었다(Fischer, 2003.08.26.). 대통령이 레임덕으로 추진력이 약화된 상태에서 국내 철강산업 보호를 위해 웨스트버지니아 민주당 세력과 손잡으면서 원래지지 세력의 반발을 산 것 또한 해당 임명안을 오랫동안 표류하게

만든 하나의 원인이다. 심지어 Daniel Pearson은 상원의원들이 원하던 대로 농업경제학자면서 당파성과 관련 없는 인물이었지만 Lane과 동시에 같은 직책을 위해 임명안이 제출되었다는 이유로 함께 683일 동안 보류 상태에 머물렀다.

실제 인준에 성공하기까지 200일 이상 소요된 임명안들을 살펴보면 후보자의 결격사유(범죄행위 의혹, 전문성 부족 등 자격요건 미달, 극단적 이데올로기 등) 때문에 인준이 보류되는 경우는 많지 않다. 오히려 검증 과정에서 후보자에게 문제점이 발견되면 해당 임명안은 바로 철회되거나 반려되기 때문에 처리기간이 길지 않다. 상원에서 어차피 인준을 승인해 줄 것임에도 불구하고 지연시키는 안건들은 논란이 많은 정책 혹은 특정 세력이 반대하는 대통령 의제를 추진할 부서의 직책인 경우가 많다. Bush대통령 집권당시 보건복지부 산하 FDA 수장 직위에 대한 임명과정은 이를 여실히 보여준다. 인준까지 269일이 소요된 Andrew von Eschenbach는 보건 분야 전문가이자 양당 모두에 인정받는 인물로, 수월한 인준이 예상되었었다. 그러나 당시 FDA가 사후피임약을 처방전 없이 살 수 있도록 할 것인가에 대해 진보-보수 세력의 논쟁이 거센 가운데, 두 상원의원(Hillary Rodham Clinton과 Patty Murray)이 FDA가 사후피임약을 처방전 없이 살 수 있도록 조례를 제정하기 전엔 해당 임명안을 상임위원회에서 처리해주지 않겠다고 공표했다(Kate Schuler, 2006.03.30.). 결국 이 임명안은 상임위원회에서 9개월 이상 보류되었다. 해당 임명안은 본회의장에서도 다수당이었던 공화당이 토론종결 투표를 실시한 이후 예야 표결에 부쳐져 통과되었다. Quanah Crossland Stamps에 대한 임명안 역시 대통령의 아동건강보험프로그램에 반대하는 상원의원들에 의해 129일 동안 아무런 조치도 이루어지지 않은 채 상임위원회에 머물러 있었다.

이외에도 인준이 늦게 이루어지는 임명안들은 대부분은 여소야대, 대통령 임기 말, 정당 간 대립이 심한 시점에 제출되었다는 공통점을 나타

낸다. 또한 대통령 선호정책에 대한 의회의 지지도가 낮고, 대통령과 의회 리더들(정당 대표 및 상임위원회 의장)이 대립하는 상황일 때 양당이 모두 선호할만한 지명후보자에 대한 임명안조차 의사진행이 계속 보류되는 경향이 있다는 것을 알 수 있다.

한편, 임명에 실패하는 경우는 본회의 표결에서 과반수가 반대하는 경우, 대통령이 임명을 철회하거나 의회에서 해당 임명안을 반려하는 경우로 나누어볼 수 있다. 본 연구에서 분석한 1993년부터 2012년까지 행정부처 임명안에 대해 본회의 표결에서 좌절하는 경우는 없었다. 가장 많은 임명 실패사례는 해당 임명안이 대통령에 반려되는 경우이다. 그 중에서도 의회에서 반려 결정을 하여 돌려보내는 것보다는 인준안을 계속 보류시키다 회기가 종료되어 자동적으로 반송이 이루어지는 경우가 가장 많다. 다음 회기 시작 시 대통령이 동일 임명안을 다시 제출하지 않는 경우 해당 임명안은 인준에 실패한 것으로 처리된다. 미 연방준비제도(Federal Reserve System)의 운영위원(Governor)로 지명된 Susan Schmidt Bies의 사례와 같이 1~2일 만에 반려되는 것은 임명안이 상원에 접수된 날 상원이 휴회를 선언했기 때문이다. 보통 회기 중간에 휴회(Recess)를 선언하는 경우 의회에서는 처리되지 않은 안건들에 휴회 이후 조치를 취할 수 있도록 하는 문서를 승인함으로써 해당 안건이 반송되지 않도록 한다. 그러나 Susan Schmidt Bies에 대한 임명안이 제출될 당시 민주당이 이에 필요한 문서를 작성하면서 논쟁이 되었던 Mary Sheila Gall과 Otto J. Reich 임명안을 목록에서 고의적으로 삭제했다. 공화당 대표 Trent Lott가 이 조치에 대해 강력하게 반대하면서 결국 이 조치는 무산되었으며, 휴회기가 시작된 8월 3일에 접수된 것을 포함한 모든 임명안이 대통령에게 반송되었다(CQ weekly, 2001.09.01.).

이러한 사례는 많지 않으며 의회가 고의적으로 인준처리를 연기시켜 반송되도록 하는 경우가 대부분이다. 일반적으로 법무부와 그 산하기관 임명안에 대한 인준처리가 까다로운 편인데, 특히 대통령이 총기소유나

특정 범죄 해결을 국정 의제로 설정한 시기에는 관련 인준절차가 보다 신중하고 느리게 진행되는 것으로 나타난다. 인준기간이 가장 길었던 사례 역시 법무부 산하의 주류·담배·화기 및 폭발물 단속국(Bureau of alcohol, tobacco, firearms and Explosives, 이하 ATF) 국장직 임명안(임명후보자 Andrew L. Traver)이었으며, 총 730일 동안 처리되지 않다가 결국 대통령에게 반려되면서 인준실패로 종결되었다. Obama 대통령은 총기규제 종합대책을 발표하고 관련 법안을 제출하면서(The Times, 2011.01.11., USA TODAY, 2011.01.27.) 자신의 의제 실현을 도울 ATF의 국장을 지명하였다. 하지만 해당 정책에 대한 반발만큼 임명후보자와는 상관없이 해당 임명안의 인준은 난관에 봉착했다. 총기 규제정책에 반발하는 의원들이 해당 인준안에 대한 의사진행방해 전술들로 인준처리를 계속 지연시킨 것이다. 2년이 지나도록 인준처리가 보류되자 대통령은 이례적으로 시정연설과 기자회견을 통해 임명안 처리를 읍소하였지만(New York Times, 2013.01.17.), 결국 대통령에게 반송되었다.

또 다른 임명 실패 사례로서 대통령의 지명 철회가 있는데 여기에는 두 가지 이유가 있다. 먼저 인준 절차 도중 후보자의 결격사유가 드러나면 대통령은 빠르게 지명 철회를 선언한다. 최단기간에 지명철회가 이루어진 사례는 Clinton 정권 출범 당시 법무부 장관으로 지목된 Zoe Baird의 임명안이었다. 대통령 임명 전 충분한 조사에도 불구하고 상원 접수 직후 임명후보자가 불법체류자를 가정부로 고용한 적이 있다는 의혹이 제기되었다. Clinton은 상원에 접수된 바로 다음 날 이 임명안을 철회했다. Clinton 재임 이후 지명이 철회된 인준안들을 보면 인준 보류기간이 지나치게 대통령이 더 이상 기다릴 수 없을 때 지명을 철회하고 재임명한 경우가 대다수이다. 지명철회로 인준처리가 종결되기까지 가장 오랜 시간이 걸린 임명안은 핵심 독립규제위원회 중 하나인 산업안전보건위원회(Occupational Safety and Health Review Commission) 위원직에 대한 것이었다. 사실 임명후보자였던 Studart E. Weisberg는 직전에 해당 위원

회 의장을 역임했으며 Clinton을 그를 재임용하려고 했다. 하지만 당시 야당대표인 Trent Lott와 공화당 의원 18명은 더 이상 주요 위원회 직책에 Clinton과 뜻을 같이하는 진보적인 인사를 인준시키지 않겠다는 뜻을 내비쳤다(Human Events, 2000.02.04.). 미국 독립규제위원회(Independent Regulation Commission)와 일부 독립관청(Independent Agency)의 직책은 지명한 대통령과 무관하게 최소 4년에서 최대 9년까지 임기가 보장된다. Studart E. Weisberg가 지명된 것은 Clinton의 재임 마지막 해인 2000년도였으며, 산업안전보건위원회는 개별 위원에게 6년의 임기가 보장되어 있었다. 그의 임명안을 통과시킨다는 것은 차차기 대통령의 임기 초인 2005년까지 Clinton의 인사가 미국 독립규제위원회의 위원으로 활동한다는 것을 의미했다. 따라서 보수 성향의 의원들은 이 임명안이 인준에 실패하도록 하고자 했다. Weisberg는 특별한 결격사유나 반대할 근거가 없었기 때문에 의원들은 상임위원회에서 인준 처리를 계속 연기시키는 방법을 택했다. 이 인준안은 상임위원회에서 585일 동안 아무런 조치도 취해지지 않은 채 머물렀고, Clinton은 결국 임명을 철회한 뒤 휴회 임명을 통해 자신의 임기 종료일까지 그가 위원직을 수행할 수 있도록 했다.

반송사례이든 지명철회이든 장기간이 소요된 임명안을 들여다보면 대통령과 의회 내 반대세력의 팽팽한 긴장감이 존재하는 것을 알 수 있다. 직위의 독립성과 자율성, 그리고 권한을 클수록 상원은 신중한 검토를 거쳐 인준 승인 여부를 판단하고자 한다. 물론 임기가 보장되어 있는지 여부도 상원의 행태에 중요한 변수로 작용한다. 또한 정치적 이슈가 되는 정책을 담당하거나 당파적 대립이 심한 정책을 다루는 기관이 임명에 정부처인 경우해당 정책에 반대하는 의원들이 많으며, 이들은 임명과정을 또 다른 정쟁의 장으로 이용하고자 한다. 임명안에 정식으로 반대하기 위해서는 합리적인 근거가 필요하기 때문에 이들은 주로 상임위원회 검토 과정에서 보류, 의사진행방해(filibuster), 추가토론 요구 등을 통해 인준을 지연시킨다. 그런데 이러한 임명안은 대통령 역시 중시하므로 쉽

게 임명을 철회하거나 반송되었을 때 바로 다른 인물을 검색하려 하지 않는다. 결과적으로 대통령과 의회 모두가 중요하다고 하는 직책일수록, 그리고 두 기관 간 갈등 정도가 높을수록 인준안이 종결되기까지 소요되는 시간이 길어진다는 것을 알 수 있다.

제 3절 선행연구 검토

대통령 임명과정은 입법부와 행정부 간의 관계를 이해하는 핵심 이슈임에도 불구하고(Allison, 1996), 이에 관한 초기연구들은 상원의 역할과 제도 간 권력의 공유방식에 대한 법학적 고찰이나 규범적 논의가 대다수였다(e.g. Freund, 1988; Fein, 1989; Struss and Sunstein, 1992). 그러나 1987년 Robert Bork에 대한 임명안이 사회적 이슈가 된 이후 대법관을 중심으로 활발한 실증연구들이 수행되었으며(Segal, 1987; Ackerman, 1988; Freund, 1988; Cameron et al., 1990; Overby et al., 1992; Segal et al., 1992; Ruckman, 1993) 최근에는 연방순회법원, 지방법원의 법관 임명으로 연구의 대상이 확대되고 있다(Williams, 2008). 하지만 아직까지 행정부 공직자의 임명과정에 대한 연구는 소수에 불과하며, 이들도 대부분 법관을 대상으로 한 연구의 분석틀을 차용하여 실증하는 경향이 강하다.

이 절에서는 고위공직자 임명과정을 설명하고자 한 연구들을 종합적으로 조망하고자 한다. 행정부처 공직자 임명안 처리에 대한 연구가 많지 않기 때문에¹³⁾ 법관 임명과정을 다룬 기존 문헌들을 검토 대상에 포함시켰다. 선행연구들을 재검토함으로써 전반적인 이해를 높이고 앞서 설명한 법관 임명과 행정부 관료 임명의 차이를 고려하여 선행연구들의 한계를 보완할 수 있는 논의를 제시하고자 한다.

1. 공직자 임명의 영향요인에 관한 선행연구들

대통령 임명에 대한 연구의 대부분은 인준 성공 혹은 실패의 원인을 분석하거나, 본회의 표결에서의 득표율에 영향을 미치는 요인들을 밝히는 것들이다. 이들은 본회의 지명투표 결과를 종속변수로 하고, 후보자

13) 특히 행정부 고위공직자들의 인준지연을 체계적으로 실증한 연구는 McCarty and Razagnigan(1999), Bond, Fleisher, and Krutz(2009) 그리고 Ostrander(2013)가 전부이다.

의 특성이나 대통령의 자원, 양 정당 중도의 이념거리나 분점정부 등의 정치적 상황이 상원의 인준 결정에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다.

초기의 연구들은 Abraham(1968)과 같이 질적 방법론을 사용하여 연방 대법관 후보자들의 인준실패 요인을 분석했다. 상원에서 직접적으로 반대 의사를 밝힌 사례를 분석함으로써 이러한 그들의 반대의 근거가 무엇이었는지를 조사한 것이다. 그가 밝힌 인준부결 요인은 후보자가 아닌 대통령에 대한 반대, 후보자 지명 이유에 대한 반대, 후보자가 재직 중인 법원의 판결에 대한 반대, 상원예우, 정치적 불신감, 자질 부족, 이익 집단의 반대로 나눌 수 있다.

이후에는 로짓 회귀분석과 같은 방법론에 근거한 양적 분석이 활발해졌다. 이들은 후보자를 선정할 수 있는 선택권을 갖는 대통령과 후보자가 핵심 행위자라는 전제를 갖는다. 따라서 인준 결정 요인 역시 대통령 중심 변인과 후보자 중심 변인으로 나누고 이들의 영향력 정도를 검증하였다. 시간이 지나면서 일부 연구들은 통제변수로서 모형에 포함되어왔던 정치적 상황변인(분점정부, 여당 의석수, 정당 이념양극화 등)을 독립 변수로서 검증하기도 했다(King and Riddlesperger, 2013). 이들에 따르면 인준을 위한 지명투표 결과에는 후보자와 관련한 요인이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 보인다(Cameron et al., 1990; Segal et al., 1992; Ruckman, 1993; Krutz, 1998; Epstein et al., 2006; Richard et al., 2011; King and Riddlesperger, 2013). 특히 상원의원들은 후보자의 전문성이나 정책에 대한 견해보다는 과거 비윤리적 행위에 대한 의혹에 더 민감하게 반응한다(King and Riddlesperger, 2013). 또한 인사청문회 과정에서 후보자의 극단적인 이데올로기 문제가 불거지거나 후보자의 이데올로기가 상원의원들의 그것과 차이가 있을 때 해당 임명권은 인준이 부결될 가능성이 높다(Cameron et al., 1990; Krutz et al., 1998; Massaro, 1990; Segal et al., 1992).

후보자 요인만큼이나 인준 당시의 정치적 상황도 중요한 영향요인인

것으로 보고된다. 이는 해당 직책에 충분한 자격조건을 갖춘 책임자를 가린다는 인준절차의 원래 목적에도 불구하고, 당파적 이해관계 등이 중요한 변수가 되며 때로 지명후보자가 정치싸움의 희생양이 되기도 한다는 점을 시사한다. Segal과 그의 동료들(1992)의 연구를 보면 호명투표의 경우 후보자 요인이 가장 영향력 있는 변수이지만 개별투표의 경우 대통령의 정치적 자원과 인기도가 중요한 영향요인이 된다고 주장한다. 이를 측정하는 변수로는 분점정부의 존재여부, 대통령의 잔여임기나 지지율과 같은 대통령의 정치적 자원 등이 주로 활용된다(Segal, 1987; Cameron et al., 1990; Segal et al., 1992; Overby et al., 1992; Binder and Maltzman, 2002; Krutz et al., 1998). 후보자의 요인과 달리 분점 정부와 같은 정치적 영향변수의 경우 척도가 같음에도 불구하고 연구별로 상당히 다른 결과를 보인다.

정치적 요인으로 대통령의 잔여임기와 같은 변수의 경우에도 마찬가지이다. 이에 대해 MaCarty와 Razaghian(2000)의 연구는 새로운 시각을 제시한다. 대부분의 학자들은 이 변수의 영향력을 대통령이 가지는 정치적 자원이 많을수록 인준율이 높아진다고 해석하는데 이는 곡해일 수 있다는 것이다. 이 연구에 따르면 대통령이 정부 수립 초기에는 그의 동맹자들뿐만 아니라 반대세력까지 고루 달랠 수 있는 임명후보자를 선택한다. 후보자의 인구통계학적 특성(인종, 성별 등)과 정책성향 그리고 이데올로기를 모두 고려하여 논쟁가능성이 적은 인물을 택한다. 정부 구성 초기에 반대가 심하여 임명이 지체되면 행정에 심각한 악영향을 미칠 수 있기 때문이다. 하지만 이후에는 자신의 선호에 따라 갈등을 조장할 수 있는 임명도 기꺼이 하는데 그렇기 때문에 반대가 보다 더 많이 발생한다. 따라서 임기 초에 인준율이 높은 것은 그가 상원의 반응을 성공적으로 잘 예상했고 논쟁을 초래할 임명을 후로 연기했기 때문이지 상원이 호혜적으로 반응하기 때문이 아니라는 것이다.

최근에는 논의를 확장하여 제도적이고 구조적인 요인들이 임명과정에

영향을 미친다는 연구들이 진행되고 있다. 예를 들어, Brandon와 Daniel(2011)은 상원의원들의 이데올로기나 상원에서의 정당 별 의석 수, 선거까지의 잔여일수, 해당 상임위원회의 의장특성과 같은 구조적 변수들이 투표결과에 영향을 미칠 수 있다는 점을 밝히고 있다.

뿐만 아니라, 학자들은 법관 임명과정의 경우 이익집단의 영향력에도 관심을 가지고 연구를 수행해왔다(Overby et al., 1992; Segal et al, 1992; Caldeira and Wright, 1998). Campbell(2002)은 사례 연구를 통해 ‘인준 정책’은 기존의 생각처럼 대통령과 상원의 싸움이 아니라 이익집단 개입의 영향에 의해 결론이 좌우된다고 주장한다. 그는 George W. Bush의 집권 시기에 Leslie H. Southwick 대법관 후보에 대한 인준과정을 심층적으로 분석함으로써 어떻게 이익집단의 후보자를 논쟁의 대상으로 만들어 인준에 실패하도록 하는지를 밝혔다. Caldeira와 Wright(2000) 역시 법관 임명에 관련되는 이익집단들을 대상으로 한 서베이를 분석하여, 임명안 별로 다양한 이익집단들이 참여하며 이익집단의 구조, 자원, 정치적 맥락에 따라 달라지는 로비전술을 선택하여 인준에 영향을 미친다는 것을 보고한다. 주요 법관임명에 백악관 비서실, 대사(ambassador)의 임명에 대한 로깅분석을 실시한 Bell(2002)의 연구 역시, 이익집단이 공식·비공식적으로 인준결과에 활발하게 참여하고 있으며 결과에 대한 영향력이 확대된다는 증거를 보여준다. 특히 이전에 법관임명과정에 가시적으로 관여했다면, 시간이 지날수록 내각임명과정에 공식적 경로를 통해 영향력을 미치고 있다는 점이 주목할 만하다. 대통령의 임명과정에 대한 주요 박사논문들(Cohen, 1999; Green, 2002; Steigerwalt, 2004)이 인준에 미치는 이익집단의 활동경로와 영향력을 분석하고 있는 것 역시 이러한 현실은 보여준다고 할 수 있다. 최근 생존분석을 통해 이익집단의 영향력을 분석한 Scherer와 Steigerwalt(2008) 역시 이익집단이 해당 임명후보자에 대해 반대할 때 후보자는 논쟁의 대상이 될 가능성이 높아지고, 이에 따라 인준기간이 길어지면서 인준될 확률도 낮아진다는 점을 밝힌 바 있다.

마지막으로 인준투표를 하는 의원은 자신의 지역구 선호를 중시하기 때문에, 지역구 선호역시 중요한 변수라고 주장하는 연구들이 있다 (Overby et al., 1992; Segal et al., 1992; Overby et al., 1992; Caldeira and Wright, 1998). Overby와 그의 동료들(1992)은 그 사례로 대법관 후보로 지명된 흑인 법관 Thomas에 대한 인준투표 당시 흑인이 많이 살고 있는 주(state)의 대표 의원은 그렇지 않은 주 의원보다 찬성표를 던진 숫자가 유의미하게 많았다.

이외에도 대통령 중심의 변인들을 단순한 그의 정치적 자원으로만 평가하지 않고, 대통령의 전략적 행위의 영향력을 분석한 연구들도 있다 (Massie and Songer, 2004; Nokken and Sala, 2004). Massie와 Songer(2004)는 왜 대통령이 법원에 공석이 발생했을 때 바로 임명안 제출을 하지 않을 때가 있는지에 의문을 제기하고 있다. 그리고 지속기간 분석을 통해 검증한 결과 대통령이 임명의 타이밍에 따라 정치적이고 제도적인 압력에 의해 제약될 수 있다는 점을 알고 전략적으로 행동한다는 증거를 발견했다. 대통령은 상원예우의 규범과 잔여임기를 고려하여 임명을 지연시키기도 한다는 것이다. Nokken와 Sala(2004)의 연구는 대통령이 대법관 지명후보자 임명 시 상원의 잠재적 반대세력을 어떻게 극복하는지에 대한 연구를 수행하였다. 대통령의 공공연설을 내용분석한 결과, 대통령이 전략적으로 대중에게 호소하며 이를 통해 실제 인준의 성공확률이 높아진다는 것을 발견하고 있다.

위와 같은 연구들은 대통령 임명과정을 이해하는데 상당한 시사점을 제공하지만, 대법관 혹은 지방·연방순회 법원 법관이라는 특정 하위집단에 국한하고 있어 임명절차에 관한 일반적인 결론을 제시하는 데는 한계가 있다. 특히 대통령 정책의제를 집행하는데 중요한 주요 행정부처와 내각의 임명과정에 대한 이해를 제공하는 연구는 거의 이루어지지 않았다.

한편 Schraufnagel(2005)과 같은 학자들은 인준이 단순히 행위자들의

합리적 행위의 결과가 아니라는 점에 주목했다. 그는 연방순회법원과 지방법원에 대한 임명과정을 분석하여 합리적이고 이성적인 이유 외에 ‘인간적인 무례함’의 정도가 중요한 변수가 된다고 주장한다. 주요 일간지 내용분석을 통해 무례함을 나타내는 단어의 빈도를 계산함으로써 인준절차 과정에서 개인적인 무례함이 얼마나 드러났는지를 측정하였다. 그리고 이것이 인준투표 결과에 어떠한 영향력을 미치는지 로짓분석을 통해 제시함으로써 상원이 비이성적인 이유로 인준을 결정할 수 있다는 것을 실증하고 있다.

최근 들어서는 많은 학자들이 단일공간모형(Spatial Theory)에 기반하여 공직자 임명과정을 설명하고자 하는 시도가 많아지고 있다. 이들은 대통령과 상원 의회를 일회성 게임을 하는 두 핵심행위자로 설정하고 후보자를 게임의 대상으로 하여 대통령과 상원의 선택을 설명하고, 나아가 이들의 선택을 예측하는 연구를 수행하였다. 여기서 두 게임 참여자가 균형점을 찾으면 인준은 성공하는 것이고, 두 행위자의 선호가 교착상태가 되는 경우는 인준이 실패한다. 예를 들어, Calvert, McCubbins와 Weingast(1989)는 상원의 대응을 예측하면서 대통령이 어떻게 지명후보자를 선택하는지에 관심을 두었다. 여기서는 임명에 관해 대통령과 상원이 협력적 흥정(bargaining)을 한다고 보았으며, 게임이론을 이용하여 균형점에서 선택되는 후보자는 대통령과 상원 선호(preference)의 가중평균임을 수학적으로 증명하였다. 이 모형에서는 대통령과 상원 어느 쪽도 공식에는 가치를 두지 않고 협력적 관계라고 가정하기 때문에 균형점에서 임명은 실패하지 않는다. 한편 Cameron(2000b)은 거부권 협상의 차원에서 임명과정의 행위자 선택을 예측하고 있다. 이 모형에서 보면 의회는 대통령의 선호를 불확실하게 아는 상황에서 현재 상태를 대체할 수 있는 제안을 만들어내는데 여기서 대통령은 이를 수용하거나 거부할 수 있다. 만약 대통령이 거부하면, 의회는 현재 상태를 대체할 수 있는 또 다른 제안을 하게 되며 이때에도 역시 대통령은 수용하거나 거부할 수

있다. 그가 설정한 게임의 결과는 대통령이 전략적으로 첫 번째 제안을 거절해서 의회가 보다 대통령에 우호적인 두 번째 제안을 하도록 만드는 데서 균형이 달성된다. 이 연구를 공직자 인준의 맥락에서 보면 상원은 강건하다는 평판을 구축하기 위해 초기 임명 때 굉장히 어려워 보이도록 인준을 까다롭게 하고 후반으로 갈수록 보다 우호적일 수 있다.

보다 일반적인 접근은 대통령과 상원이 비협력적 게임을 진행하는 공간 모형(spatial model)을 적용하는 것이다. 여기서는 대통령과 상원이 비협력적 게임을 전제할 때 이들의 균형점이 어디인지를 확인함으로써, 인준 결정에 대한 해답을 찾는다(Chang 2001; Hammond and Hill, 1993; Nokken and Sala 2000; Snyder and Weingast, 2000). 이러한 연구들은 Romer-Rosenthal 의제 형성 게임의 다양성을 이용한다(Moraski and Shipan, 1999). 이는 의제통제모형(Agenda-control model)이라고도 한다. 이 모형에 의하면 대통령은 후보자를 선택하고 상원은 이를 수용하든지 거절할 수 있다. 전형적으로, 상원은 중간 값을 갖는 상원의원으로 일원화된 행위자로 설정되어 있다. 상원의 선호에 대한 완전한 정보와 함께 대통령은 상원의 입장에서 인준하는 거절하든 무차별적인 후보자를 선택함으로서 거부를 피할 수 있다. 이 관점에 따르면 대통령은 대부분 성공하는 경우가 많은데, 그의 후보자에 대한 상원의 대응을 완벽하게 예상할 수 있기 때문이다.(Chang 2001; Hammond and Hill, 1993; Nokken and Sala 2000; Snyder and Weingast, 2000).

이 중 가장 많이 인용되는 연구가 Romer-Rosenthal(1978)의 프레임워크를 응용하여 인준절차를 분석한 Moraski와 Shipan(1999)의 논문이다. 이 연구에 따르면 게임은 대법관의 공석에서 시작한다. 대통령은 이 자리를 대체할 적임자를 임명하고, 상원의 투표자들은 이를 수용할 것인지 거절할 것인지를 선택한다. 만약 상원이 해당 후보자를 거절하면, 법원에 있는 8명의 법관에 의해 reversion policy가 선택되고, 만약 상원이 해당 후보자를 수용하면 새롭게 구성된 9명의 법원 구성원이 정책을 선택하는

상황이다. 상원의 중간 선택은 따라서 후보자를 수용하거나 거절한 결과로 두 정책 간에 선택을 하는 것과 같다. 이 때 대통령의 과제는 8명의 멤버일 때보다 해당 정책을 상원의 선호에 맞는 정책을 만들 후보자를 선택하는 것이다. 이러한 게임이 행정부 임명에 응용되면, 해당 정책은 현존하는 정치적 피임명자나 고위공무원으로 설정될 수 있다. Moraski와 Shipan(1999)과 같이 Rohde와 Shepsle(2007) 모델을 완전한 정보 하의 일회성 게임으로 가정하였으며, 그렇기 때문에 모든 행위자들은 한번만 상호작용을 하고 모든 행위자들은 다른 행위자들의 선호를 완벽하게 알고 있다. 또한 Moraski와 Shipan(1999)처럼 이 게임은 균형점이 있으며 이는 변동이 가능한 정책이 없고 인준이 가능한 후보자가 없는 상황에서 균형이 되었다. 이는 Krehbiel(1998)의 입법적 맥락으로부터 아이디어를 얻어 교착상태라고 불린다. 결과의 기본적인 창이는 교착상태의 존재에 있는 것이 아니라 얼마나 자주 이것이 일어나느냐에 있다. 중도와 의사진행방해 중심인물 둘 다 새로운 후보자를 선호해야 하기 때문에 중도만 있는 것보다는 교착상태를 만들어내는 선호들의 조합이 더 많다. 대통령은 이상적 정책을, 상원 중도는 일치성을 계속 유지하면 정책은 변동이 없는 상태로 계속 머물 수밖에 없다.

한편 Jacobi(2005)의 모형만이 거부권을 가지고 있는 해당 주 상원의원들을 모형에 포함시켜 분석의 범위를 넓혔다. 이러한 거부권 때문에 대통령은 의회의 평균적인 선호뿐만이 아니라 해당 지역 주(州) 상원의원의 선호를 반드시 수용해야 한다. 이 모형은 상원예우 규범이 호혜(상부상조)를 통해 강화될 수 있으며, 중도를 포함한 모든 상원의원들은 장기적으로 소수의 임명후보자들이 실패함으로써 얻게 되는 것이 있다. 수학적으로 보면 이 모형은 어떠한 규범이 호혜(보류)를 통해 강화된다고 보는 것인데, 이는 법관 임명뿐만 아니라 행정부처에 대한 임명에 있어서도 적용될 수 있다(Williams, 2008). Jacobi의 연구는 블루슬립(blue slip)의 가능성과 연계된 인준과정을 밝힌 유일한 모형이었지만, 다른 의사진행

방해나 기타 상원의 제도적 특징은 모형에 포함시키지 않았다.

Krehbiel(2007)은 교착상태의 정책 대부분은 행위자들 간 의견충돌 하에서의 특별한 사례라는 것을 보여준다. 즉, 의사진행방해자들과 상원의 중도, 그리고 대통령의 이상적 정책이 지나치게 광범위한 어느 경우에도는 교착상태가 유일한 결과라는 것이다. Krehbiel의 모형은 또한 광범위하게 교착상태인 부분이 많을 때에도 인준이 일어날 수 있다고 주장한다. 모든 행위자들이 이 임명으로 인해 새로운 법원 정책이 형성되거나 reversion policy에 영향이 없는 결과를 만들어낼 것이라는 점을 알고 있는 경우에 한해서이다. 즉, 이러한 후보자가 유일하게 인준 받을 수 있는데 모두가 그들이 어떠한 차이, 변화를 만들어내지 않을 것임을 알기 때문이다. 따라서 만약 Rohde와 Shepsle(2007)가 밝힌 교착상태인 지역의 다수가 보다 많은 인준이 일어나도록 줄어들 수 있다고 하더라도, 이러한 인준은 필연적으로 영향력이 있지는 않으며 유의미한 교착은 여전히 잔존하게 된다. 마지막으로 Console-Battalina와 Shepsle(2007)은 대통령이 다양한 상원들에게 양보하거나 측면보상을 실시한다는 것을 고려함으로써 Pivotal Model에서 교착상태를 과대 예측하는 것을 극복하고자 시도했다. 상원의원 중 그러한 대통령의 행동이 없을 때 인준에 투표하거나 거절하는 것이 무차별한 이들은 이와 관련이 없는 이슈에서 보상을 받을 수 있으며, 그러므로 이들은 대통령의 연합 형성을 통한 승리는 줄어들게 된다. 흥미롭게도 그들의 게임에서 균형점은 대통령이 어떠한 양보도 하지 않고 인준에서 승리하는 것이지만, 이 모형은 여전히 이러한 균형점을 만들어내는 양보행위 없이 발생하는 거절의 경우를 과대예측하고 있다. 게다가 대통령이 양보를 하든지 간에 이 모형은 실증하기가 너무 어렵다.

이러한 연구들은 임명과정에서 행위자들의 상호작용과 선택의 예측을 명료하게 보여주는 반면, 모형의 여러 가정들로 인해 현실을 온전히 설명하지 못한다는 한계가 있다. 예를 들어, 대통령과 상원은 임기 내내

임명을 두고 반복적인 상호작용을 하지만 이 모형에서는 일회성 게임만을 가정한다. 실증연구들이 대통령의 임명은 장기적인 시각에서 전략적으로 이루어진다고 보고하는 것과는 대조적인 결론이다(Williams, 2008). 또한 최근 모형들이 문제점을 보완하고는 있지만(Rhode and Shepsle 2007; Console-Battalina and Shepsle, 2007; Primo et al., 2008), 완전한 정보 그리고 상원 전체를 단일행위자로 하는 가정으로 인해 실제 행위자의 행태를 설명하는 데는 한계가 있다.

마지막으로, 임명과정에 관한 실증연구의 일부는 인준지연 현상을 중심으로 임명과정 내 갈등이 가시화되는 경로와 그 결과를 파악하고자 했다. 미국 정치를 연구해 온 학자들은 1990년도 후반부터 인준지연은 상당히 가시적으로 드러나는 임명과정의 특성이며, 본회의장에서의 직접적 결정보다 오히려 인준지연 현상 자체를 연구하는 것이 임명과정에서의 갈등을 이해하기 좋다는 데 동의한다(Bond, Fleisher, and Krutz, 2002; 2006; Chiou and Rothenberg, 2013; Hollibaugh, 2014; Nixon and Goss, 2001; Strewight, 2004). 그러나 이러한 인준지연에 관한 연구는 소수에 불과하다.

가장 먼저 인준지연에 대해 언급한 것은 Hartley와 Holmes(1997)의 연구라고 할 수 있다. 여기서는 법원판사들에 대한 인준속도가 얼마나 느려졌는지를 기술하고, 인준절차 상 지연을 측정하는 것이 인준실패율을 보는 것보다 임명의 어려움과 임명과정을 잘 이해할 수 있는 척도임을 밝히고 있다. 이어 임명과정을 ‘성공추정의 법칙’이 적용되는 공간으로 보아왔던 Krutz와 그의 동료들(1998) 역시 더 이상 이 법칙이 유용하지 않는다는 점을 강조하는 논문을 발표했다(Bond, Fleisher, and Krutz, 2002). 이후 이들은 ‘악의적 무시’와 ‘인준의 전략적 지연’이 새롭게 임명과정의 성격을 단정 짓는 단어라고 주장한다.

사실상 지금까지 인준지연에 관한 연구들은 다른 이론적 모형이나 가설에 근거하기보다는 이전의 분석틀 안에서 인준성패 여부 대신 인준기

간을 종속변수로 한다는 공통점이 있다. 따라서 분석의 방법과 종속변수의 척도가 바뀌었을 뿐 여전히 후보자 개인의 특성과 분점정부, 대통령 지지도, 대통령 임기 등 정치적 특성을 검증한다는 점은 같다. 특히 소수의 연구들이 행정부 임명에 대한 인준지연의 문제를 언급했지만(McCarty and Razaghi, 1999; Bond, Fleisher, and Krutz, 2009, 2012; Gary, 2014), 그 원인에 대해서는 논의가 부족하다. 특히 이러한 인준지연이 단순히 의회의 권한을 높이는 차원에서 비롯된 것인지, 행정부에 대한 대통령의 권력 증대 혹은 정책수행에 보다 영향력을 행사하기 위해 설계된 것인지 확실하지 않다(Ostrander, 2013).

McCarty와 Razaghi(1999)은 상원이 이데올로기적으로 양극화되어 있고 분점정부인 상황에서 인준기간이 유의미하게 증가한다는 것을 실증했다. 그리고 기타 실증자료들을 통해 상원의 인준절차는 당파적 혹은 이데올로기적으로 소수 의원들이 공공정책에 영향을 미칠 수 있는 기회를 제공하는 장이라는 점을 주장하고 있다. Bell(2000b), Binder와 Maltzman(2002), Bond와 그의 동료들(2006, 2009)의 연구 역시 연구대상은 조금씩 다르지만 인준결정 연구에서 확인한 정치적 변수나 후보자 특성이 인준지연에 얼마나 영향을 미치는지를 보고 있다는 점에서는 유사하다. 하지만 이러한 연구들에서 주목할 점은 인준투표 결과를 종속변수로 했을 때와는 달리 후보자의 자격요건¹⁴⁾이 영향요인으로 유의미하지 않다고 보고된다는 것이다. 이보다는 당파성에 관한 정치적 요인(분점정부, 상원의 여당 의석수)과 대통령의 정치적 자원이 미치는 영향력이 유의미한 것으로 보고된다. 이후 Binder와 Maltzman(2004)의 연구도 2002년 연구의 모형을 확장하여 독립변수 간의 상호작용 효과를 중심으로 연구의 초점을 두고 있다. 즉 분점정부라는 변수가 이데올로기적 양극화나

14) 전술하였듯이 대부분의 연구 대상은 법관인데, 이 지명후보자의 경우 개인별 법관으로서의 역량을 점수화 한 소위 ABA 지표라는 것이 있다. 행정부처 임명을 포함시킨 Krutz와 그의 동료들(1998)의 연구를 제외하고 대다수의 논문이 후보자의 자격요건은 이 지표를 이용하여 코드화되었다.

대통령의 자원과 상호작용을 통해 얼마나 인준지연에 영향을 미치는지를 보는 것이다. 이 연구에서도 후보자의 특성보다는 정치적이고 제도적인 요인들이 영향력을 가지는 것으로 보고되었다. 나아가 이러한 변수들이 상호작용을 하면서 인준지연에 대한 영향력을 더욱 강화하고 있다는 사실을 밝힌 것이 연구의 차별성이라고 할 수 있다.

한편 Nixon와 Goss(2001)은 지방법원 임명은 인준율이 높아 대법관처럼 연구의 대상으로 주목받지 못했지만, 긴 인준기간을 보면 이 직책 역시 임명을 둘러싼 갈등의 증거로서 충분하다고 주장한다. 다른 연구들의 후보자 특성을 자격요건이나 과거 범법행위 여부 등에 초점을 두고 분석했다면 여기서는 성별과 인종을 보다 주요한 변수로 보고 있다. 분석결과를 보면 제도적 요인과 상원과 백악관 간 당파적 갈등이 인준절차를 좌우하는 것으로 나타났으며, 인준지연은 면밀한 조사나 업무과다 등의 문제이기보다 전략적인 것으로 보인다는 결론을 내리고 있다.

2. 인사청문회 중심으로 설명하는 국내연구

국내 선행연구들은 고위공직자의 임명과정에 대해 인사청문회를 중심으로 논의하면서 제도의 개선방안을 제시하는 연구가 주를 이룬다. 미국과는 달리 특별한 경우를 제외하면 모든 임명안에 대한 인사청문회가 이루어지고, 이것이 인준과정의 핵심이기 때문이다. 제도의 도입을 전후로 해서는 제도 자체에 대한 논의가 대다수였으나(최연호·박종희, 2000; 박홍엽, 2005), 제도가 정착되면서 운영상의 문제점과 대안을 제시하는 연구가 이루어졌다(박천오·박홍엽, 2006; 김판석 외, 2008; 남기범, 2010; 손병권, 2010). 최근 들어서야 국회의 임명동의여부¹⁵⁾에 미치는 영향요인이 무엇인지에 대한 실증분석이 일부 수행되고 있다(최준영, 2008; 유명

15) 미국과 달리, 우리나라의 경우 의회에서 미채택된 후보자의 경우에도 대통령의 재량에 따라 임명이 가능하다. 따라서 연구자에 따라 국회의 임명동의 여부가 종속변수로 사용되기도 하고 최종적으로 대통령이 임명하였는지 여부를 중심으로 보기도 한다.

회 · 홍준영, 2011; 최준영 · 전진영, 2012).

우리나라 인사청문회의 질의 · 답변 내용을 분석한 문헌들에서 공통적으로 지적하는 바는 이것이 지나치게 정파간의 대립과 갈등을 표출하는 장으로 활용된다는 것이다(손병권, 2010; 조진만 · 최준영, 2010). 이들은 인사청문회의 질의답변이 후보자의 정책선호나 전문성에 대한 검증은 거의 없고 비윤리적 행위에 대한 의혹에만 편중되는 경향을 보인다는 점을 지적한다. 또한 검증기준 자체가 상당히 자의적이어서 일관성이 결여되어 있다는 점 또한 문제이다(정광호 외, 2010). 헌법재판소 재판관 인사청문회에서 의원들의 발언빈도와 범주를 분석한 성시영 · 홍준형(2011)의 연구 역시 담화 자체가 소속정당 틀에 갇혀 당파적 공세와 방어를 반복하고 있음을 지적했다. 이는 2000년부터 2012년까지 이루어진 인사청문회에 대해 담론분석을 실시한 허태수(2012)의 연구 결과와도 일치한다. 최준영 · 이동운(2010)은 게임이론을 활용하여 이러한 정파적 인사청문회가 나타나는 이유를 대통령은 비전 실현, 여당은 정권 재창출 그리고 야당은 정권 획득 목적으로 이를 활용하기 때문이라고 설명하였다.

한편, 국회의 임명동의 결정요인을 분석한 연구들은 미국 인준결정의 변수들과 마찬가지로 후보자 요인과 정치적 요인을 중심으로 그 영향력을 검증하고 있다. 유명희 · 홍준형(2011)은 고위공직자 임명안 심사보고서와 인사청문회 회의록에 나타난 내용을 이항변수로 코딩하고 로짓분석을 실시함으로써 정책역량, 도덕성 등의 후보자 요인과 정치적 상황, 여소야대 상황이 공직자 임명에 어떠한 영향을 미치는지를 밝혔다. 최준영 · 전진영(2012)은 이러한 분석틀을 보다 확장하여 노무현과 이명박 정부의 임명안 101건에 대한 보고서채택여부에 영향을 미치는 결정요인을 분석하고 있다. 이 연구에 의하면 후보자의 윤리적 문제와 내부승진여부와 같이 후보자의 도덕성과 전문성도 임명동의 여부에 영향을 미치지만 원내갈등이라는 정치적 환경이 인준에 유의미한 영향력을 미치고 있는 것으로 나타났다. 김범진(2012)은 후보자 요인과 정치적 요인으로 분류되

는 변수들 간의 상관성을 중심으로 165건의 인준 성공사례와 실패사례를 4가지 유형으로 분류하고 있다. 이에 따르면 우리나라의 고위공직자 임명은 정치충돌 실패형, 이슈 없는 성공형, 정책중심 성공형, 정치지원 성공형의 네 가지 차원으로 나누어볼 수 있다. 특히 우리나라는 정치지원 성공형이 가장 많은 것으로 보고되었다. 이러한 결과는 부정적인 후보자 요인이 쟁점이 되어도 정치적 이해관계에 의해 인준에 성공하는 경우가 많다는 점을 의미한다.

우리나라 고위공직자 임명과정을 분석한 선행연구들은 아직 대통령과 의회의 전략적 행위를 심층 분석하기보다는 제도의 구조적 문제점 등을 지적하는 것이 대부분이다. 또한 미국과 달리 정해진 시간 내에 인준절차가 마무리되어야 하기 때문에, 시간의 개념보다는 임명동의안이 채택되었는지 여부를 중심으로 그 영향요인을 분석하였다. 이전의 미국 선행연구에서 활용한 변수들 즉, 후보자 요인과 정치적 요인에 대한 몇 가지 변수들을 검증하는 것이 전부여서 임명과정에 대한 심층적 이해의 틀을 제공하고 있다고 보기에는 한계가 있다. 이러한 연구들이 제시하는 함의는 우리나라의 공직자 임명과정이 지나치게 정파적 싸움이 되고 있다는 것이며, 이를 방지하기 위해 미국과 같이 의원 개개인이 정당의 통제에서 자유롭도록 자율성을 부여해야 하고, 인준규칙 등을 개선해야한다는 점 등이다. 하지만 미국의 선행연구를 보면, 미국 역시 단순히 후보자의 특성만이 인준결과에 영향을 미치는 것이 아니며 최근 인준지연에 관한 논의는 여기에도 정치적인 흥정과 협상, 갈등이 존재한다는 것을 알 수 있다.

3. 선행연구의 재검토와 대안적 논의

공직자 임명과정 중 어떠한 상황에서 대통령과 의회 간 교착(girdlock)이 일어나고 이것이 인준지연으로 이어지지 이해하고자 할 때 가장 중요

한 것은 행위자들에게 시간의 가치가 무엇인지를 파악하는 것이다. 대통령에게 자신의 정책비전을 실현할 수 있도록 주어진 시간은 4년뿐이다. 집권 후 시간이 흐를수록 대통령의 영향력이 급속히 감소하고, 임기 말에는 정책과제의 추진이 어렵다는 점을 감안하면 대통령에게 실질적으로 주어지는 시간이 더 짧다. 따라서 의회에서 대통령이 제안한 안건에 대해 강력한 반대여사를 표명하는 것 외에도 해당 안건을 잡고 시간을 끌면 끝수록 그의 국정외제 실현은 어려워진다. 임명안의 경우 이러한 시간 끌기는 행정부처나 독립규제위원회 등 행정부 기관 내 리더십에 영향을 미치기 때문에 간접적으로 관료제 통제에 영향을 미칠 수 있기도 하다. 따라서 임명과정을 단순히 이기고 지는 싸움으로 볼 것이 아니라 인준절차의 속도 역시 고려해야 한다. 대통령은 가능한 한 빨리 자신의 후보자를 해당 직책에 앉혀 일을 시작하고 싶을 것이다. 하지만 역으로 생각해보면 그만큼 대통령에 반대하는 의원들은 인준을 지연시킴으로써 이익을 취할 수 있다는 의미이다.

그런데 대통령에 반대하는 의원이라고 해도 모든 임명안에 대해 인준을 보류시키는 것은 그들이 치러야 하는 정치적 비용을 감안할 때 불가능하다. 따라서 그들의 전략적 노력이 아깝지 않은 가장 가치 있는 임명건을 대상으로 삼을 것이다. 그렇다면 어떠한 대상이 의도적인 인준지연의 대상이 되는가? 후보자의 예정 직책이 공석으로 남는 것이 대통령에 반대하는 의원들로 하여금 가장 큰 이득을 가지게 하는 경우를 생각할 수 있다.

인준이 교착상태에 빠지거나 계속 연기되는 상황에서 해당 직책은 공석으로 남는다. 일반적으로 이 공석은 해당 부서의 직업 관료가 해당 직무를 대리 수행한다. 이 상황에서는 결국 기관이 원래의 성향대로 움직일 가능성이 크다. 5~7인의 위원으로 구성되는 독립규제위원회의 경우라면 이 상황에서 해당 위원회의 성향은 남아있는 위원들의 성향과 일치할 것이다. 만약 새로운 사람이 임명되는 것보다 기관의 원래 성향대로 움

직이는 것이 자신들의 선호와 가까울 때, 대통령에 반대하는 의원들은 이를 공식으로 만들고자 할 수 있다. 이 성향에 대한 적절한 척도는 기관의 이데올로기적인 성향이라고 볼 수 있을 것이다.

기관의 성향은 관료 정치에서 중요한 요소이다. Lewis(2008)는 대통령이 그들의 이데올로기와 반대되는 성향을 가진 기관일수록 이를 자신의 성향대로 정치화하고 통제하는 데 노력을 기울인다는 것을 밝힌 바 있다. 대통령이 다루기 힘든 기관을 정치화함으로써, 관료제에 대한 통제가 보다 수월해질 수 있기 때문이다(Lewis, 2005; Clinton et al., 2012). 이러한 관점에서 보면, 대통령에 반대하는 상원 내 세력에게 가장 이득이 되는 것은 기관의 성향을 대통령이 생각하는 이상적인 지점에서 가장 멀도록 보호하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 대통령의 성향과 가장 반대되는 이데올로기적 성향을 가지는 기관일수록 행정부 임명 절차에서 전략적인 지연의 대상이 되기 쉽다고 할 수 있다. 그 논리는 단순하다. 기관의 성향이 대통령과 거리가 있을수록 대통령은 이 기관의 관리자 자리에 자신의 인물을 앉혀 본인이 생각하는 정책과제를 효율적으로 수행하고자 할 것이다. 이러한 기관의 고위급 직책들이 공식으로 남으면 기관 성향에 따라 대통령의 의중과 거리가 있는 의사결정을 할 확률이 높다. 더불어 해당 기관에서 대통령의 국정과제와 관련한 임무를 받게 된다고 해도 상대적으로 이것이 효율적으로 집행되기 어려울 것이다. 이데올로기적으로 대통령과 차이가 있는 기관의 경우 대통령의 의지를 공유하는 리더가 없는 상태에서 관련 정책들을 제대로 수행하지 않을 가능성이 높다는 것이다. 반대로 대통령의 이데올로기적 성향에 조응하는 기관은 그들의 리더 자리가 공식이더라도 고위 직임 관료들이 대통령의 의지를 반영하는 정책을 수행할 가능성이 높다.

같은 맥락에서 임명에정부서가 대통령이 강력하게 추진하고자 하는 정책과제와 관련이 높은 경우, 그리고 대통령에 반대하는 의원들이 이 정책과제를 저지하고자 하는 강한 의지가 있을수록 해당 임명안은 인준지

연의 대상이 되기 쉽다. 대통령 발의안이 통과된 경우에도 이를 반대해 온 상원의원들은 이에 근거한 정책이 제대로 수행되지 않게 하기 위해 혹은 법안의 수정을 놓고 협상하기 위해 관련 임명안을 놓고 시간끌기 전술을 펼칠 가능성이 높다. 소비자금융보호국(CFPB)의 사례가 대표적이다. 실제 인준지연 사례를 검토해보면 대통령이 강력하게 추진하는 의제이자 논쟁이 되는 정책과제를 많이 다루는 보건복지부, FDA, 재무부 등의 임명안에 대한 인준지연이 많다는 것을 알 수 있다. 일례로 보건복지부 차관보급 인사로 내정되었던 Mark B. McClellan의 임명안은 상원 내에서 당시 수정된 아동건강보험 법안에 반대하는 의원들에 의해 인준이 보류되었다. 그들은 ‘대통령의 비합리적인 법안이 통과는 못 막았지만 이 임명안만큼은 막아 잘못된 정책으로 인한 사회 부작용을 막겠다’고 공표한 후 인준처리를 방해하였다. 최근에는 Land 의원이 기준 금리 조정, 양적 완화 축소 등 연방준비위원회의 주요 통화, 금융 정책에 대한 회계 감소를 의무화하는 내용을 담은 법안을 놓고 이 법안이 처리되지 않는 이상 연방보장제도 위원으로서 Ellen에 대한 인준 지명을 보류하겠다는 의사를 밝힌 바 있다.

이러한 정책기반의 동기를 넘어서 임명안의 직위가 갖는 가치에 근거하여 임명 지연의 대상을 선택하기도 한다. 선술했듯이 모든 임명건이 동등하지는 않으며, 일부 임명건은 지연시키는 데서 오는 가치가 상대적으로 더 클 수 있다. 특히, 권력행사가 가능한 범위, 대통령으로부터의 독립성 정도, 직책의 중요성 등에 근거하여 대상이 정해지는 경향이 있다. 물론 동기는 항상 가능성과 완벽하게 매치되는 것은 아니다. 높은 중요성과 함께 힘 있는 자리는 대통령이 자신이 가진 자원과 에너지를 총 동원하여 싸우는 경향이 있기 때문이다.

마지막으로 인준 절차의 제도적 특성을 감안할 때, 이 현상은 다수당보다 소수당과 대통령의 관계에 의해 달라질 가능성이 높다. 소수의 상원의원들이 효과적으로 임명안이 처리를 막을 수 있기 때문에, 후보자가

다수당으로부터 열렬한 지지를 받고 있는 경우에도 인준이 지연될 수 있다. 과반수를 차지하는 다수당은 해당 후보자를 지지할 수는 있지만 빠르게 표결장으로 끌고 가는 것은 쉽지 않다. 전술한 바와 같이 1인 의원 의 보류 신청만 있어도 해당 임명안의 처리가 쉽지 않기 때문이다. 상임위원회 내에서 인준 지체가 발생하면 다수당이라고 해도 이를 본회의장으로 올리는 것이 불가능하다. 이는 왜 게임이론에서의 가정처럼 상원을 하나의 행위자로 보는 개념이 문제가 있는지를 보여준다.

물론 소수당 의원들이 교착상태 자체를 통해 이익을 얻을 수도 있고 상대적으로 인준지연에 정치적 비용이 적게 드는 것은 사실이지만, 인준지연은 어느 정도 비용을 수반하기도 하며 이것이 영원히 지속될 것으로 기대할 수 없다. 후보자에 대한 다수당의 지지가 있을 것이고, 다수당이 여당일 경우 소수당이 무조건 인준을 지연시키는 것은 더욱 어려워진다. 따라서 후보자에 대한 다수당의 지지에 직면하여, 소수당의 의원들은 합리적인 이유(조사를 위한 추가적인 문서작업, 인사청문회 보류, 대량의 질의서를 만든 후 답변 요청)를 가지고 해당 후보자가 본회의 투표에 올라가기 전에 이를 막아야 한다. 광범위한 지지를 받는 후보자에 대해 보류라는 카드를 꺼내는 의원은 보복이나 평판하락이라는 비용을 지게 될 수도 있다. 또 다른 비용으로는 후보자에 대한 의사진행방해를 이용하는 최소한의 거래비용만큼 시간과 관심이 필요하다는 점이다. 이러한 비용들은 매우 작을 수 있지만 상원의원이 무조건적인 지연을 할 수 없게 만드는 요인이 된다.

교착상태는 특정한 조건 하에서 깨질 수 있다. 특히 대통령이 상원에서 후보자에 대한 지지를 유지시키고 인준 방해의 비용을 높일 수 있는 연합을 구성할 수 있을 때 인준지연의 기간은 줄어든다. 또한 정책기반 동기를 고려한다면, 대통령이 의원들에게 자신의 의제를 이해시키고 동조를 이끌어낼 수 있을 때 인준지연의 기간은 짧아진다. 따라서 대통령의 자원이 충분하고, 정권 혹은 회기 초에 다수당이 충분한 시간과 에너지

지를 가지고 인준지연에 대처할 수 있을 때 인준처리는 상대적으로 진행될 수 있다.

한편 인준지연과 방해에 직면하여, 대통령은 선택을 해야 한다. 먼저 임명을 철회한 후 다른 후보자를 재지명할 수 있다. 그러나 이러한 옵션은 교착상태를 깨지 못할 때가 많고 다시 새로운 후보자를 찾고 조사하고 홍보하는데 비용을 지불하도록 만든다. 임명 철회를 넘어서, 대통령은 휴회임명을 하거나 기존의 인물을 유임시킬 수도 있으며, 직무대리라는 카드를 내놓을 수 있다. 이러한 옵션들이 때로 사용되기는 하지만 한계가 있는 것이 사실이다. 마지막 방책으로 대통령은 그들의 정치적 경쟁자들과 후보자를 인준하는 것에 대한 인센티브를 제공하기 위한 흥정을 할 수도 있다. 이러한 협상은 로그롤링 입법과 유사하며 어쩌면 법안이나 다른 임명이나 입법에서의 표와 교환하는 거래가 수반될 수도 있다. 이러한 협상은 물론 일반 대중들로부터 관심의 대상이 되는 내각급 인사에 대한 임명에 한정된다.

제 4장 연구 설계

제 1절 분석틀과 연구 가설

1. 연구모형의 설정

많은 정치학자들이 높은 인준 성공을 때문에 행정부 고위직 임명과정을 ‘대통령의 의사존중’이라는 규범이 지켜지는 의회 절차로 파악했다. 하지만 인준결정에 이르기까지 극단적인 경우 대통령 임기의 절반에 해당하는 2년이 소요되는 된다는 사실과 이로 인해 급증하는 정부기관의 공석(vacant office)문제는 이 과정 안에 엄청난 갈등이 존재한다는 것을 보여준다.

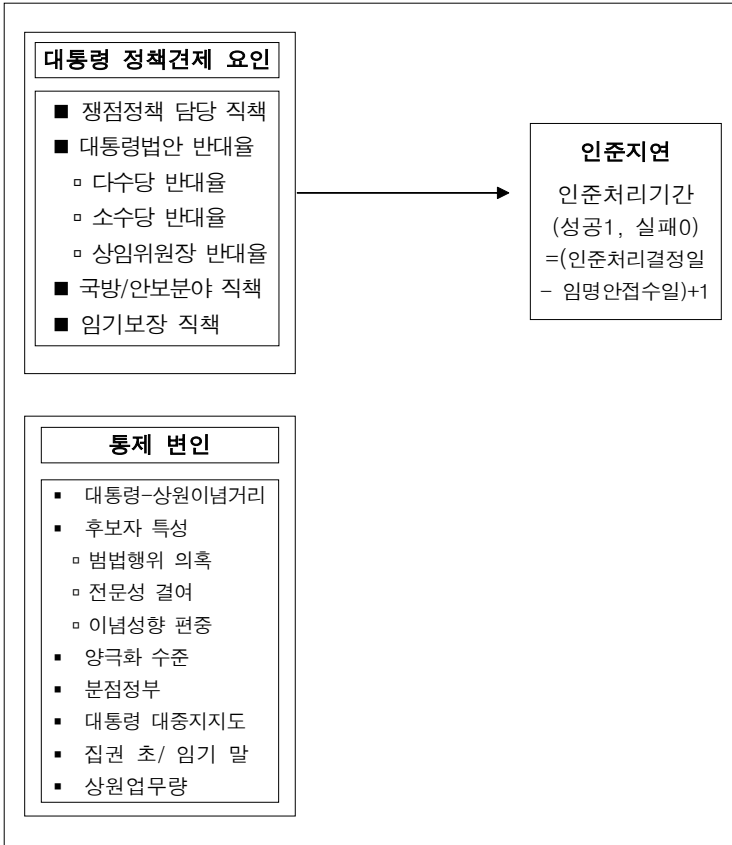
그런데 모든 임명안이 동일하게 오랜 인준기간을 거치는 것은 아니다. 어떤 후보자들은 수일 내에 인준이 결정되는 반면 일부 후보자들은 수 개월 심하게는 몇 해 동안 인준결정을 기다려야 한다. 관련 임명안을 분석해보면 인준기간에 차이가 나는 안전이 후보자의 특성 때문만은 아니라는 것을 알 수 있다. 특정 임명안에 대한 의도적인 인준지연이 발생하며, 그 원인이 안전의 특성 중 하나인 후보자 요인 때문만은 아니라는 것이다. 그러나 이러한 편차의 원인을 밝히고자 한 연구는 소수에 불과하며(McCarty and Razaghian, 1999; Bond et al., 2009) 이들도 대통령, 의회 및 후보자의 이념성향이나 정치적 환경변수만을 검증하고 있다. 이러한 설명요인만으로는 행정부 공직자 임명과정에 만연해있는 전략적인 인준지연 즉, 결과적으로 인준에 성공할 임명안을 의도적으로 지연시키는 현상에 대해 설명하는 데 한계가 있다.

본 연구는 행정부 고위공직자 임명이 가지는 의미와 가치를 고려하여 ‘왜 의원들이 어차피 인준을 받게 될 특정 임명안을 정치적 비용을 지

불하면서까지 지연시키는가’ 라는 연구문제에 대한 답을 찾고자 한다. 즉, 행정부 고위공직자의 인준지연으로 인한 정부 공식화가 대통령의 의제실현을 방해함과 동시에 정부기관의 효율성에 영향을 줄 수 있다는 데 중점을 두었다. 관료제 정치화에 대한 문헌들(Lewis, 2004, Moe, 1985)은 대통령의 행정부 고위직 임명 권한이 정부의 정책수행에 대해 대통령이 가지는 영향력의 근원이라고 주장한다. 대통령이 모든 국정과제의 세부 사항들에 대한 결정과 집행을 홀로 추진하는 것은 불가능하며, 실질적으로 행정부 관료제를 통제하면서 그의 정책비전을 실현시키는 인물이 바로 정치적 피임명자들이기 때문이다. 실제 많은 경험적 연구들이 정치적 임명자들이 대통령의 국정외제의 실현과 정책프로그램의 효과적 집행에 상당한 영향력을 미친다는 실증근거를 제시하였다(Haglund and Lewis, 2013; Maranto, 2005). 심지어 일부 학자들은 정치적 임명자가 없는 정부 기관은 뇌의 신호를 몸에 전달할 목이 없는 기관(neckless)이라고 비유(O’ cornell, 2009)하기도 한다.

행정부 공직자의 인준지연이 결과적으로 대통령의 정책외제 추진력을 약화시킨다는 점을 고려하면, 인준지연을 주도하는 의원들의 전략적 동기 역시 이와 관련있을 것이라고 예상할 수 있다. 인준지연은 낮은 정치적 비용을 필요로 하기 때문에 이를 통해 대통령의 정책 비전 실현을 견제할 수 있다는 것은 상당히 가치 있는 유인(誘因)이 된다. 특히 다수당과 대통령이 연합하는 상황에서는 소수당 의원들이 인준을 지연시킴으로써 그의 국정운영을 어렵게 할 수 있을 뿐만 아니라 대통령과 다수당이 입법에 필요한 시간과 에너지를 임명과정에 빼앗기도록 조장할 수도 있다.

〈그림 4-1〉 연구의 분석틀



본 연구에서는 대통령 정책을 견제하려는 동기가 전략적 인준지연의 주요 원인이라고 보고, 이를 실증하고자 했다. 대통령 정책 견제의 요인의 영향력은 인준 당시 정치적 현안을 중심으로 한 대통령-의회 관계 양

상이 미치는 영향력과 직책의 특성에 따른 편차로 검증하였다. 먼저 정치적 현안을 중심으로 한 대통령-의회의 관계양상이 미치는 영향력을 검증하기 위해 임명예정 직책이 대통령과 의회 간 참여하게 대립하는 정책을 담당하는 부서에 대한 것인지를 확인했다. 또한 인준 처리 시점에 대통령 법안(대통령이 자신의 입장을 공표한 법안)에 대한 정당과 상임위원장의 반대가 심할수록 인준지연도 악화되는지를 관찰했다. 더불어 상대적으로 대통령과 의회의 갈등이 적은 국방·안보 분야의 직책과 정책 방향에 보다 많은 영향력을 미칠 수 있는 임기보장 직책에 대해서는 상대적으로 상이한 결과가 나타나는지를 실증하였다.

법관임명 연구에서 실증해 온 행위자 간 이념거리는 통제변수로 모형에 삽입하였으며, 기타 인준기간에 영향을 미치는 것으로 알려진 후보자의 특성과 대통령의 자원(대중지지도, 임기 말, 임기 초), 정치적 환경변수(분점정부, 양극화) 및 상원업무량 역시 통제변수로 설정하여 종속변수에 미치는 영향력을 통제하였다. 이를 모형화 하면 <그림 3-1>의 분석틀과 같다.

2. 연구의 가설

행정부 고위공직자 임명과정에서의 인준지연은 대통령의 정책비전 실현을 방해하기 위한 전략과 관련이 깊다. 그러므로 대통령과 의회의 정치적 갈등이 클수록 관료제 통제와 정책비전 실현의 중요한 수단이 되는 정부 고위직 임명에 대한 상원의 견제도 커질 것이다. 대통령과 의회의 갈등관계가 정치적 쟁점현안을 중심으로 심화되고 상호입장이 양극화될수록 의도적인 인준 지연도 심화되는 것으로 추정된다. 이러한 점을 감안하면 특히 임명예정기관이 대통령과 의회 간 참여한 대립을 보이는 정책현안을 다루는 경우 인준지연이 더 심화될 수 있다.

가설 1 : 임명예정부서가 정치적 현안을 다루는 행정기관일수록 상원의 인준이 지연될 가능성이 크다.

같은 맥락에서 원내 정당과 의회 지도자가 대통령의 정책을 반대하는 정도에 따라 전략적 인준지연의 수준도 달라질 것이다. 대통령과 원내정당, 의회지도자인 상임위원장 간의 갈등수준이 높고 상호 입장이 양극화될수록 대통령의 정책비전 실현을 방해하기 수단으로 인준처리를 더디게 할 수 있기 때문이다. 상임위원장은 의사일정표에 임명안을 올릴 것인지 여부를 결정하는 권한이 있다. 대통령과 의회 지도부의 정치적 갈등이 임명과정에 영향을 미친다면 이 두 행위자가 대립하는 상황일수록 상임위원장이 임명안 처리를 의도적으로 보류시킬 것이다. 또한 대통령과 갈등관계에 있는 야당이 소수당일 때 이들이 결의안 처리를 저지하는데 한계가 있기 때문에 임명과정을 제 2의 정쟁의 장으로 이용하려는 동기가 강하다.

가설 2-1 : 대통령 법안에 대한 의회(원내 정당)의 반대가 클수록 인준이 지연될 가능성이 크다.

가설 2-2 : 대통령 법안에 대해 상임위원장이 반대할수록 인준이 지연될 가능성이 크다.

그러나 이러한 정치적 갈등 양상의 영향은 대외 정책 혹은 대내 정책 여부에 따라 달라질 수 있다. 정책유형에 따른 입법과정의 편차를 분석한 연구들은 오래전부터 대통령이 국방·안보 그리고 외교정책 분야에 대해서는 비교우위를 갖는다고 주장한다(Wildavsky, 1966). 실제 위와같은 대외정책에 대한 결의안은 대내 정책안에 비해 대통령 선호안에 대한 의회의 지지도가 높게 나타난다. 정책 갈등이 상대적으로 약한 이러한 부처 수장에 대한 임명은 인준이 지연될 가능성 역시 작다.

가설 3 : 대통령에 대한 견제가 상대적으로 약한 국방·안보·외교정책과 관련한 부서의 경우 인준지연이 상대적으로 적을 것이다.

대통령과 의회의 정치적 갈등이 임명과정에 미치는 영향은 임명 대상 직책의 임기보장 정도에 따라서도 달라질 수 있다. 이들 직책은 비교적 장기간의 임기가 법률로 보장되기 때문에 정권이 변해도 기존의 구성원을 쉽게 퇴출시킬 수 없다. 또한 공석이 발생할 경우 직업 관료에 의해 대체되지 않는다. 의원들의 입장에서는 정권 교체와 함께 바뀌거나 그 전에 쉽게 퇴출할 수 있는 직책에 비해 이러한 직책들의 인준에 신중할 수밖에 없다. 더불어 이러한 직책이 갖는 특성은 정부 정책의 방향성을 결정하는 권한이 있으며 자율성과 독립성이 강하다는 것이다. 이는 이 임명과정을 둘러싼 정치적 대립과 갈등이 일반 행정부처의 그것에 비해 더욱 심각할 수 있다는 의미이다.

가설 4 : 임기가 보장된 직책일수록 상대적으로 상원의 인준이 지연될 가능성이 높다.

제 2절 연구대상 및 방법

1. 분석 단위 및 대상

본 연구의 분석단위는 미국 연방공무원 중 상원인준대상 직위 (Presidential Appointees requiring Senate confirmation. 이하 PAS)에 대한 개별 임명안이다. 1급인 행정부처 장관(Secretary) 및 이에 준하는 장관급 인사, 부장관(Deputy secretary)과 사무차장, 차관(Under Secretary), 차관보(Assistant Secretary), 그리고 마지막으로 부차관보 또는 국장급(Deputy Assistant Secretary)이 있다¹⁶⁾(Meier, 1993, 39). 물론 주요 행정부처 내 직책 외에 감사관(Inspector General), 기타 기관의 동일 직급 직책, 대사, 위원회의 위원장과 위원, 연방검사(U.S.Attorneys), 연방법집행관(U.S.Marshals) 등이 이에 포함된다(Loomis, 2001).

이 중 군인은 대부분 개개인에 대한 임명이 아니라 여러 명의 임명안이 동시에 제출되고 바로 처리되기 때문에 연구 대상에서 제외하였다. 또한 연방법집행관이나 미국대사, 연방검사 역시 인준과정이 루틴화되어 있어, 실질적으로 볼 때 상원의 인준고려대상이 아니기 때문에(Bond, Fleisher and Krutz, 1998; 2002; McCarty and Razaghian, 1999) 연구의 대상에서 제외하였다.

연구대상 기간은 미국 의회 103번째 회기부터 112번째 회기까지로, Clinton 집권 1기부터 Obama 집권 1기까지이다. 즉, 1993년부터 2012년까지 상원에 제출된 임명안 중 PAS에 해당하면서 루틴화되지 않은 임명안 3221개를 분석대상으로 하고 있다. 많은 선행연구들이 Clinton정부 중·후반기부터 극도의 인준지연 현상이 나타났다는 점을 밝혀왔고(e.g. King and Riddlesperger, 2013), 민주당 출신 대통령과 공화당 출신 대통

령이 순차적으로 교체되었던 기간이기도 하다. 단, 113번째 회기는 아직 종결되지 않았고 대통령과 의회 주요 행위자들의 이념성향을 나타내는 DW-Nominate 점수가 산정되지 않았기 때문에 분석대상에서 제외하였다.

2. 분석방법

1) 사건사분석(Event History Analysis)

인준지연은 임명안에 대한 의회의 인준처리기간과 그 결과(인준 성공/인준 실패)를 동시에 파악해야 하는 개념이다. 통제변수를 고려한 상태에서 특정 사건이 발생하기까지 시간적 편차에 대한 설명변수의 영향력을 분석해야 한다.

자료의 특성을 고려해도 일반적으로 널리 활용되는 선형회귀분석(Ordinary Least Square)는 것은 문제가 있다. 첫째, 임명성공 혹은 실패가 일어나기까지 인준처리기간 혹은 변화율은 음의 값을 갖지 않는다. 둘째, 선형회귀분석은 정규성 가정을 충족해야 하나 인준처리기간 혹은 변화율의 분포는 정규분포를 따르지 않는다. 오히려 우측으로 편중된 비대칭적(right-skewed) 분포를 보인다. 마지막으로 회기 종료 시 상원의회의 특별한 조치가 없는 이상 해당 임명안은 대통령에게 반려되기 때문에 중도절단자료가 발생한다(Williams, 2008).

이러한 문제점을 해결하기 위해 고안된 분석기법이 바로 사건사 분석(Event History Analysis)이다. 이 통계기법은 각 관찰단위가 경험하는 상태의 변화를 이산변수로 측정하고, 그것을 시간적 차원을 갖는 연속변수인 변화율로 전환시켜 변화율의 분포를 기술하거나 여러 독립변수를 이용하여 변화율을 예측한다(Blossfeld, 2001; Box-Steffensmeier and Jones, 2004; 이재열 외, 2005).

종속변수는 어떤 사건이 일어날 확률로 간주되며, 이를 재해율(Hazard rate) 혹은 이행률(transition rate)이라고 한다.¹⁷⁾ 재해율은 시간 t 이전에 발생하지 않은 사건이, 시간 t 에 발생할 확률(instantaneous ratio)로 표시된다. 이행률 역시 유사한 개념이나 어떤 상태에서 다른 상태로 이행해 나갔는지를 구체적으로 명시한다는 것이 다르다. 사건사 분석방법은 상태의 변화(전이)가 일어나기까지 기간에 대한 자료를 바탕으로 생존함수 $S(t)$ 와 해저드함수 $h(t)$ 를 구한다. 사건이 발생할 위험성이 있는 기간 동안 사건발생시기를 알려주는 한 무작위변수를 T 라 했을 때 그것이 발생할 확률(재해율)은 다음과 같다.

$$h(t) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} \frac{P(t = \Delta t > T \geq t | T \geq t)}{\Delta t} \quad (\text{식 4.1})$$

재해율이 표시되면 확률밀도함수, $f(t)$ 를 나타낼 수 있다. 무작위변수 T 의 확률밀도함수는 재해율을 나타내는 식(4.1)의 분자 $P(t + \Delta t > T \geq t | T \geq t)$ 에서 조건 $T \geq t$ 를 제거한 것이 되는데 이는 다음과 같이 표시된다.

$$h(t) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} \frac{P(t = \Delta t > T \geq t | T \geq t)}{\Delta t} = h(t) \exp \left[- \int_0^t h(u) du \right] \quad (\text{식 4.2})$$

인준시기에 관한 이산-시간분석에서는 인준결정이 발생하는 ‘재해율’이 시점 t 이전에 임명 ‘안’으로 남아있을 확률, 시점 t 에 인준을 받을 확률로 나타난다.

17) 이상 사건사분석방법의 설명은 이재열 외(2005)의 정리를 요약하여 작성되었으며, 필요에 따라 다른 문헌(Blossfeld et al., 2007; Box-Steffensmeier and Jones, 2004)을 함께 참조함.

$$T(T = t_i | T \geq t_i) = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2(t_i) \quad (\text{식 4.3})$$

결국 사건사분석 모형을 통해 확인할 수 있는 것은 임명안이 갖는 특성과 정치적 상황변수가 전환율에 미치는 영향과 함께 이러한 전환율이 시간에 따라서 어떻게 바뀌는가 하는 과정(process)의 내적인 동학(dynamics)이다.

$$\ln[r_{jk}(t)] = \alpha_0 + \beta_1 X_1(t) + \beta_2 X_2(t) + \beta_3 X_3(t) + e^*$$

이를 선형모형으로 추정할 경우 이론적으로 불가능한 음의 전환율을 예측하게 되므로, 이러한 문제점을 해결하기 위해 일반적으로 대수선형(log-linear)모형을 사용한다. 이에 대해서는 다음에서 보다 구체적으로 논의한다.

2) Weibull 모형

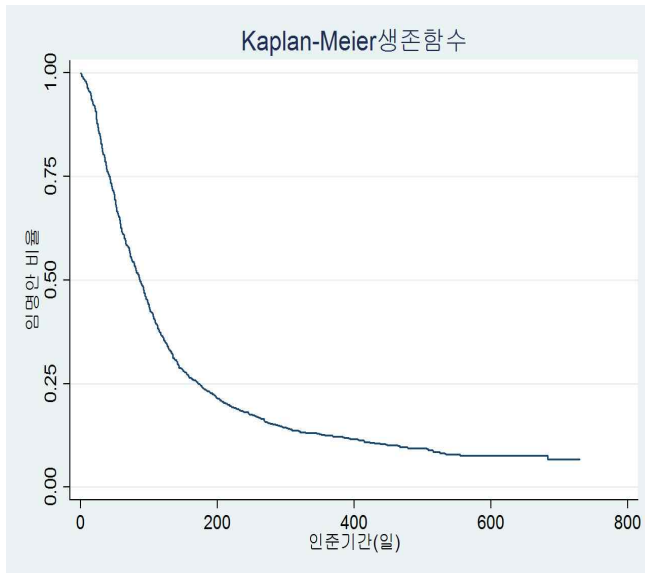
생존분석의 가장 일반적인 접근은 Cox의 비례 해저드 모형이다. 실제 어떠한 사건이 일어나기까지의 기간을 추정하는 많은 실증연구들이 콕스 비례해저드 모형(Cox proportional hazard model)을 차용한다(Therneau, 1997; Therneau and Grambsch, 2000). 이 모형은 전환이 일어나기까지의 기간의 분포에 대해 어떤 가정도 하지 않는다. Cox 모형에서는 전환율과 대기기간의 관계를 미리 규정하는 대신 무정형의 함수 $q(t)$ 로 표시만 한다. 전환율의 시간 의존에 대한 특별한 가정이 없는 대신, 콕스 모형에서는 기간 별로 각각의 독립변수값에 대해 전환율이 비례적이라고 하는 비례성의 가정이 유지된다. 이 가정에 따르면 변수들이 전환율에 미치는 영향은 시간에 따라 변하지 않는다(이재열 외, 2005).

그러나 임명안 자료는 Cox 비례해저드 모형의 기본적인 몇 가지 가정

을 충족시키지 않는다(Box-Steffensmeier and Jones, 2004), 무엇보다도 설명변수들이 인준으로의 전환율에 미치는 영향은 시간에 따라 달라진다고 보는 것이 옳다(Williams, 2008).

한편 고펜르츠 모형(Gompertz Model)과 와이불 모형(Weibull Model)의 경우 시간에 따른 전환율의 변동이 단조 증가 혹은 감소로 나타난다고 본다. 전환율이 시간에 대해 선형으로 증가 혹은 감소한다면 고펜르츠(Gompertz) 모형이 적합하며, 재해율이 시간의 로그에 대해 선형으로 증가 혹은 감소한다면 와이불(Weibull) 모형이 적합하다(이재열 외, 2005). 본 연구의 경우 Kaplan-Meier 생존함수를 추정한 결과, <그림 3-2>와 같이 나타났으며, 단조 감소하고 있다. 이 그래프는 이 연구에서 수집한 자료의 분석을 위해 Weibull 모형이 가장 적합하다는 것을 말해준다.

<그림 4-2> Kaplan-Meier 생존함수 곡선



더불어 고려해야할 것은 인준실패에 포함되는 임명철회나 반송이 일종의 절단자료가 된다는 것이다. 따라서 상이한 상태로 종결되는 데이터들을 중도절단자료로 파악하는 경쟁위험접근(Competing Risk Approach)를 활용하였다. 위와 같은 자료의 특성을 고려하여 두 모형 모두에 감마분포(γ distributed frailty term)를 가정하는 예측하였다.

종합하면 이 연구에서는 Weibull 모형을 이용했으며 특히 ‘accelerated failure time parameterization’ 옵션을 추가했다. 가속화된 실패시간모형과 일반적으로 문헌에서 많이 쓰여온 비례해저드모형(Binder and Maltzman, 2002) 간의 차이는 비례해저드 접근이 해저드가 상수항에 의해서만 달라진다는 가정을 하는지 여부에 달려있다. 임명안은 시간이 주어진 상태에서 공변량에 의해 설명되는 비율에 의해 인준 혹은 실패의 기준 확률이 달라질 수 있다. 이러한 점을 감안하여 Therneau and Grambsch(2000)의 논의를 기반으로 ‘accelerated failure time framework’ 을 이용했다. 이러한 방법을 이용한 모수화는 임명안의 해저드비율이 아닌 시간을 중심으로 이루어진다(Sahu, Dey, Aslanidou and Sinha, 1997).

3. 변수선정 및 측정

1) 종속변수

(1) 인준결과의 정의와 유형

종속변수는 인준지연을 측정할 수 있는 ‘개별 임명안이 인준처리¹⁸⁾에 소요되는 시간’이다. 이는 임명안이 상원에 접수된 일(日)부터 인준이 처리일(日)까지의 일수를 의미한다. 그런데 자료와 분석방법의 특성상 종속변수는 ‘인준성공’과 ‘인준실패’라는 사건의 발생을 포함한다. 따라서 임명안의 성공과 실패에 대한 기준이 필요하다.

상원에서 인준처리 결과는 5가지로 나뉜다. 먼저 만장일치 동의로 인준되거나(Confirmed by the Senate by Voice Vote)와 표결에서 다수결 원칙에 의해 인준이 결정되는 경우(Confirmed by the Senate by Yea-Nay Vote)이다. 또한 표결에서 다수결 원칙에 의해 인준에 실패하는 경우와 상원의 인준절차 도중 대통령에 의해 임명이 철회되는 경우(Received message of withdrawal of nomination from the President)가 있다. 마지막으로 임명안에 대해 상원의 반려 결정에 의해 혹은 상원에서 아무런 조치도 취하지 않은 채 임명안에 대한 유효 회기가 종료될 때 이루어지는, 대통령에 임명안이 반려되는 경우(Returned to the President under the provisions of Senate Rule XXXI, paragraph 6 of the Standing Rules of the Senate)이다. 본 경우에는 만장일치 동의에 의해 인준되거나 표결에서 다수결의 찬성을 받은 경우는 인준 성공 1로 코딩하고, 나머지 경우에 대해서는 인준 실패 0으로 코딩하였다.

18) 이 때 인준처리는 해당 임명안에 대한 상원의 인준여부에 관한 의사결정과 함께 회기 종료까지 인준에 대한 무의사결정으로 규정에 따라 자동 인준실패처리되는 경우를 포함하는 개념이다.

(2) 인준지연의 측정

본 연구의 종속변수인 ‘인준의 지연’은 상당히 주관적인 단어이다. 이는 임명과정 내에서 어떠한 임명안이 다른 임명안보다 더 오랜 시간이 소요되도록 만든다는 의미가 있기 때문에 ‘결정에 소요되는 시간’으로 대체 가능하다(Bell, 2000; Binder and Maltzman, 2002).

‘결정에 소요되는 시간’을 측정하는 방법에는 두 가지 가능성이 있으며 선행연구 별로 다른 지표를 활용해왔다. 첫 번째 지표로는 전임자의 퇴직으로 인한 공석의 발생 일자와 새로운 피임명자가 직무를 수행하는 일자 간의 기간을 활용할 수 있다. 이 경우 분석단위는 의회와 대통령이 공석으로 남은 직책을 채우기까지의 시간이 된다. 둘째, 임명(상원이 전달받은)과 인준(가장 마지막 상원의 행동) 간의 시간에 관심을 가질 수도 있다. 두 번째 방법은 보다 공식적인 인준 시간이라고 할 수 있다.

공석 기간을 사용한 학자들은(Nixon, 2001; O'connell, 2009) 이 척도가 임명이전 의 어떠한 절차적 특성부터 지연까지의 특성을 모두 고려할 수 있다는 점에 주목하였다. 사실 상원에 접수되는 것은 한 사람이지만 해당 직책을 위해 여러 임명후보자들이 몰색된다. 이 때 상원의원이 대통령에게 먼저 후보자들 권유하는 경우도 많고 공식적인 임명 전 대통령이 상원의원들과 토론을 하기도 한다. 따라서 공석 기간을 종속변수로 사용하면 이 단계에서의 갈등의 정도를 파악할 수 있다(Nixon, 2001). 하지만 이 지표로는 인준의 근원을 확인하거나 측정하기 쉽지 않다. 예를 들어, 공석 기간의 편차는 상원 차원에서의 지연 때문만이 아니라, 임명 후보자들을 몰색하고 백악관에서 신원조회를 하는데 걸리는 시간이 원인이 될 수 있기 때문이다. 따라서 공식적 인준절차에서 영향을 미치는 제도적 요소나 임명환경의 영향력을 분리하여 파악하기 어렵다. 더불어 대통령이 발표한 임명후보자 외에 해당 임명안을 위해 몰색된 이들의 특성 역시 기간에 영향을 미치기 때문에, 우리가 알고자 하는 임명후보자 개

인적 특성 변수의 영향력 또한 알 수 없다.

또 다른 인준지연의 지표는 상원에 접수된 일자부터 상원의 최종결정이 내려진 일자까지 일수로 계산할 수 있다(McCarty and Razaghian, 1999). 이는 상원의 보류(Hold), 무조치, 투표종결, 인사청문회, 기타 의회의 제도라는 공식적 매커니즘을 통하는 것으로, 실제 상원의 행태(action)에 의한 인준지연만을 명료하게 확인할 수 있다. 둘째, 정해진 의회 회기(session) 내에 최종 결정이 내려지지 않은 임명안은 ‘대통령에게 회귀’ 되기 때문에, 관찰의 단절 없이 임명안에 대한 최종 결정을 확인되는 것을 보장한다. 셋째, 공식적 임명을 이용하는 것은 투표, 철회 혹은 상원의 행동채택 실패 등으로 인준되었을 것이나 실패한 특별한 개인들을 연구할 수 있게 한다. 이러한 경우는 특별히 기관 간 갈등을 이해하게 하는데 중요하다.

따라서 본 연구에서는 종속변수로서 대통령이 상원에 임명안을 제출한 날짜부터 상원의 가장 마지막 결정과 조치까지의 시간을 척도로 하고자 한다. 이는 보류(Holds), 인사청문회 개최일정 등 제도적 특성과 관련된 상원의 공식적 행위의 결과물이다. 또한 분석 단위 자체가 개별 임명안이 되기 때문에, 해당 지명후보자나 기타 후보자의 관련 요인들을 파악할 수 있다.

개별 임명안이 상원에 접수된 일자와 상원의 최종결정이 이루어진 일자에 관한 자료는 ‘Thomas, the Library of Congress’에서 제공하는 대통령 임명 정보¹⁹⁾를 통해 수집되었다. 여기서는 각 임명안 별로 후보자의 성명, 임명된 기관, 직책, 임명안이 상원으로 제출된 날짜와 인준날짜에 대한 정보가 제공된다. 나아가 인준가결 여부뿐만 아니라 최종적으로 후보자가 임명철회되었는지, 호명투표에서 부결되었는지 혹은 대통령에게 반려되었는지 등에 대해 상세하게 알 수 있다.

전술한 바와 같이, 분석의 신뢰도를 높이기 위해 다른 종속변수를 이

19) <http://thomas.loc.gov/home/nomis.html>, 자료검색일:2013.07.28.-2014.03.05.

용한 검증도 실시하고자 한다. 이 때 종속변수는 처음 상원의 일정표 (Executive Calendar)에 게시된 우선순위 상 처리되어야 할 일자와 임명 건 종결일자 상의 차이를 순서화하여 측정되었다. 높은 숫자일수록 해당 임명안을 그대로 둔 채 다른 임명안부터 처리했다는 것을 의미한다.

2) 독립변수

(1) 대통령 정책견제 요인

가. 쟁점정책 담당직책

미국 의회보(Congressional Quarterly)는 의회출입기자들과 정치학자, 기타 관련 전문가들의 의견을 수렴하여 매년 논란이 되었던 법안들을 ‘Key Votes’ 라는 이름 하에 선정한다. 또한 호명투표가 이루어질 때마다 해당 법안의 내용과 의원 별 표결 결과를 제시하는데, 이 때 대통령이 직접 발의하거나 대변인을 통해 명백하게 자신이 지지하는 법안임을 공표한 안건의 목록 역시 제공한다. 본 연구에서는 이 두 자료를 상호 검색하여 대통령이 자신의 의제임을 밝힌 법안(Presidential Position Votes)이면서 논쟁이 있었던 법안(Key Votes)들을 추려내었다. 그리고 임명안이 상원에 제출된 시기에 이러한 법안이 해당 임명안의 예정직책에게 주어지는 담당업무와 관련이 있는지를 확인했다. 예를 들어, Bush 대통령이 발의한 아동건강보험법은 의회 내에서 큰 논쟁이 일었던 법안이다. 이 법안이 의회에 상정되어 통과되었던 2006년 4월을 전후하여 보건복지부 차관, 차관보급 인사에 대한 임명안이 제출되었다. 이러한 경우 쟁점이 된 정책과 임명예정직책이 관련이 있는 경우로 판단했다. 즉, 임명 예정 직책의 담당업무가 같은 해 대통령 발의의 쟁점법안 관련된 경우는 1, 그렇지 않으면 0으로 코딩하였다.

법안이 내포하는 정책내용과 관련 기관을 매칭시키는 일은 코더의 주관에 판단되는 작업이므로, 연구자 외 1명의 코더가 동시에 코딩하여 코더 간 신뢰도를 확인하였다. 그 결과 87.9% 일치했으며, 다르게 코딩된 임명안의 경우는 논의를 통해 재조정하였다.

나. 대통령 법안 반대율

우리나라와 달리 미국 대통령에게는 법안 발의권한이 없고 정부 제출 법안도 없다. 다만 의회에서 발의한 법안에 대한 거부권이 있을 뿐이다²⁰⁾ (Deering and Maltzman, 1999) 따라서 이 연구에서 명명한 대통령 법안이란 대통령이 입장을 분명히 표명한 법안을 의미한다.

미국 의회보에서는 매년 의회의 전자표결 결과를 분석하여 대통령이 입장을 분명히 표명한 법안에 대한 개별 의원의 지지도 수준을 공개한다. 대통령 법안지지도 대통령이 분명한 입장을 표명한 전체 법안에 대한 개별 의원의 표결 중 찬성표를 던진 경우의 비율로 계산한다. 상원의원들을 정당별로 분류하여 이들의 대통령 법안 지지율을 재분석하면 상원의회의 평균 지지율, 민주당과 공화당 의원들의 평균 지지율을 계산할 수 있다. 또한 각 시기에 상임위원회 의장 목록과 그들의 대통령 법안 지지도를 매칭하면 개별 임명안이 처리되던 해 상임위원장의 대통령 법안 평균 지지율 역시 계산할 수 있다. 본 연구에서는 다수당과 소수당, 그리고 임명안이 제출된 상임위원회 의장이 해당 년도에 대통령 법안에 반대한 정도를 알고자 했기 때문에 이러한 1차 자료를 재정리하였다. 즉 100을 기준으로 이 중 대통령 법안에 찬성한 비율(지지도)를 감하여 반대율을 계산했다. 의원들의 대통령 발의 법안 반대율을 계산한 후에는 의원들의 소속정당을 분류하여 정당별 대통령 법안 반대율 평균을 계산

20) 대통령의 권한에 대해서는 미국 헌법 제 2조에 명시되어있다. 대통령의 집행권(Executive Power)은 공직 임명권, 의회 소집권, 거부권(Veto Power), 항목별 거부권(Line-item Veto), 조약 체결권, 최고사령관(Commander in Chief), 사면권 등이다.

했다. 이후 관련 회기에 어느 정당이 다수당 혹은 소수당이었는지 확인하여 소수당과 다수당의 평균 법안 반대율을 변수화했다.

다. 국방/안보/외교 정책분야

Clinton and Lewis(2008)에서는 미국 각 연방정부기관의 제도적 특성이 제시되어 있다. 그들이 제시한 기준을 바탕으로 국방부, 국토안보부, CIA 등 국방안보정책 담당기관이면 1, 아니면 0(교통부, 노동부 등)으로 코딩하였다

라. 임기보장직책

임기는 피임명자의 임용 예정 직책이 특정한 기간의 임기를 가지는가의 여부이다. 정치적 임명직은 장·차관과 같이 대통령이 필요에 따라 바꿀 수 있고 정권이 교체될 때 대통령과 함께 임기가 끝나는 직책도 있지만, 독립규제위원회의 위원 등 일부 직책은 4년, 길게는 9년까지 임기가 정해진 경우도 있다. 미국 상원의 상임위원회 중 ‘Committee on Homeland Security and Governmental Affairs’에서는 격년으로 미국 연방정부 내 부처를 포함한 주요 정부기관의 위치와, 직책의 종류, 각 직책별 직위, 직위별 연봉 기준, 기준 임기 등을 수록한 책자를 발간한다. 1997년부터 2012년까지 발간된 「Policy and Supporting Positions」²¹⁾을 조사하여 개별 임명안의 직책과 비교한 후, 해당 임명안의 예정직책이 대통령과 상관없이 4년 이상 임기가 보장되는 경우 1, 그렇지 않으면 0으로 설정하였다.

21) Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, 「Policy and Supporting Positions」, U.S. Printing Office([http:// www.gpoaccess.gov/ congress/index.html](http://www.gpoaccess.gov/congress/index.html))

3) 통제변수

기타 통제변수로서 선행연구들에서 인준 기간의 중요 결정요인으로 지적했던 주요 행위자 간 이념거리와 후보자 특성, 그리고 정치적 환경변수를(McCarty and Razaghian, 1999; Binder and Maltzman 2002; Derouen et al., 2005, Bond et al., 2006,2009) 모형에 포함시켰다.

(1) 대통령-상원 이념거리

각 행위자들의 일반적 선호는 이들의 이념성향을 대리변수로 사용할 수 있다(Williams, 2008; Moraski and Shipan, 2000; Rottinghaus and Bergen, 2011). 기준이 된 이념성향 점수는 DW-Nominate first dimension²²⁾을 활용하여 계산했다. DW-Nominate는 미국 정치학자들이 의회의 매 회기별로 대통령과 의회 의원들의 이데올로기적 성향을 점수화 하여 발표하는 지표이다. 대통령과 상원 중도의 선호차이는 DW-Nominate값에 근거하여 대통령의 이념성향 점수에서 각 회기별 상원중도 이념성향 점수를 빼고 그 값을 절대값으로 변환하여 변수화했다.

(2) 후보자의 특성

지명후보자의 부정적 속성이 강할수록 상원의 재조사와 토론 증가로 인준기간이 늘어날 수 있다. 후보자의 부정적 속성은 인준 성패를 결정하는 주요 요인이며, 법관 임명안을 대상으로 한 연구들에서는 인준 지연이 이들을 대상으로 이루어진다고 주장하는 것도 사실이다. 따라서 과거 비윤리적 행위에 대한 의혹, 자격요건 문제, 극단적 이데올로기 문제, 기타의 문제가 제기 된 임명안인지를 여부를 더미변수화 하여 통제변수

22) <http://www.voteview.com/dwnominate.asp>

로 설정했다. 관련 정보는 매일, 그리고 매주 발행되는 의회정기간행물(Congressional Quarterly, 1987-2012)와 의회기록물(Congressional Record), 그리고 Washington Post의 웹자원을 활용하여 수집했다. 후보자에 대해 위와 같은 의혹 혹은 논란이 제기되었는지 여부를 이항 대립변수(1=예, 0=아니오)로 코딩하였다.

(3) 대통령 대중지지도

대통령 대중지지도는 갤럽에서 조사하여 발표하는 대통령 대중지지도(%) 값을 기본으로 하여 측정하였다. 미국에서는 2010년 이전까지는 갤럽에서 주 1회 대중지지도를 조사하여 기록하였고, 이후에는 격일로 조사를 실시해오고 있으며, ‘American President Project’ 웹사이트²³⁾에서 이를 공표하고 있다. 각 임명안이 처리되던 기간과 웹사이트에서 공표한 대중지지도의 일자를 맞추고 그 기간 동안의 지지도 평균을 구하여 코딩하였다.

(4) 대통령 임기(임기 초/ 임기 말)

대통령 자원을 나타내는 중요한 변수는 대통령 임기이다. 일명 대통령 취임일로부터 약 3개월 전후의 기간을 일명 허니문시기(Light, 2000)라고 한다. 대통령학 연구자들에 의하면 이 시기 동안 대통령의 자원이 가장 높으며, 자신의 선호하는 정책을 실현시키고 인물을 원하는 자리에 앉히는데 가장 수월할 수 있는 시기이기도 하다. 임명안이 발의된 시기가 대통령이 집권 한 후 90일 내이면 1, 아니면 0으로 코딩했다. 이와는 대조적으로 ‘임기 말’ 변수는 레임덕이 발생하여 대통령의 자원이 급감하는 시점이라고 알려져 있는 임기 4년 차에 발의된 임명안으로 정의된다.

23) <http://www.presidency.ucsb.edu/data/popularity.php>

임명안의 제출된 시기가 해당 년도인 경우 1, 아니면 0으로 코딩하여 이
항대립변수화 했다.

(5) 양극화 수준

매년 미국 정치학자들이 대통령과 미국 상·하원 의원들의 입법행태를
기반으로 개인 이념성향을 분석하여 발표하는 DW-Nominate지표를 활용
하였다. 임명안이 처리되던 시기 양 정당 의원들의 이념 성향의 중도값
(median)을 계산하고, 두 값의 차이를 구하여 코딩하였다.

(6) 분점정부

정부구성을 의미하는 분점정부 변수는 임명안의 처리 시점에 대통령이
소속된 여당과 상원 다수당이 같은지 여부로 변수화했다. 상원 웹사이트
의 회기별 의회구성정보를²⁴⁾ 활용하여, 다수당이 여당이면 0, 야당이면
1로 코딩했다.

(7) 상원업무량

상원업무량은 임명안이 발의된 해당 회기에, 임명안이 접수된 상임위
원회에 접수된 법안개수를 측정하여 변수화하였다. 상원의 업무가 많을
수록 의원들은 간접적 대립의 장이 될 수 있는 임명안보다는 입법안 자
체를 가지고 입법안에 먼저 관심을 기울일 것으로 전반적인 인준지연
현상이 일어난다고 생각할 수 있다. 하지만 상원의 업무가 과다할수록
인준을 지연시켰을 때 이를 정상화하고자 하는 의원들, 특히 다수당 의
원들의 시간과 에너지를 입법안 해결에서 임명으로 전환시킬 수 있다는

24) http://www.senate.gov/pagelayout/reference/three_column_table/Senators.htm

장점이 있다. 더불어 입법안이 많아지면, 자신이 추진 중인 법안이 우선 순위 목록에서 낮아질 수 있다는 것이고 이 때 상원의원들은 이른바 인질잡기(host-taking)전략으로 인준을 지연시킬 수 있다. 해당 자료는 의회연감²⁵⁾ 및 상원의회 웹사이트²⁶⁾에서 수집했다.

<표 4-1> 주요 변수와 측정방법

분류	변수명	측 정	자료 출처
종속 변수	인준소요기간(일)	(상원 최종결정일 - 임명안 제출일) + 1	Thomas, the Library of Congress
독립 변수	쟁점정책 담당직책	(임명안이 접수된 시기에) 대통령 의제 법안 중 정치적 쟁점이 된 법안의 정책을 담당하는 직책인 경우 1, 아니면 0	▶ CQ Roll Call (1993-2012년)
	대통령 정책반대율 -다수당 -소수당 -상임위원장	- 해당 임명안이 제출된 시기 대통령 의제 법안에 반대한 비율 - 정당 평균의 경우 의원 개인의 반대율을 구한 후 정당별 평균을 재계산함	▶ CQ Roll Call (1993-2012년)
	국방/안보/외교 정책 분야	임명예정 부서의 전담영역이 국방안보, 외교분야면 1, 국내정책 관련부서는 0	▶ Clinton and Lewis (2008)
	임기보장 직책	4년 이상 임기가 보장된 직책의 경우 1, 나머지는 0	▶ http://gpoaccess.gov/ congress ▶ 'Policy and Supporting Positions'

25) <http://www.cq.com/bills.do>, 자료검색일 : 2014.05.27.-2014.06.05

26) <http://senate.gov>, 자료검색일 : 2014.05.27.-2014.06.05

통 제 변 수	대통령-상원중도 선호 차이	대통령 이념성향과 상원 중도 이념성향의 차이	▶ http://voteview.com/polarizedamerica.asp)
	후보자 특성	과거 비윤리적 행위 의혹/ 자격요건(전문성, 경력미달) 불충분/기타 논란 중 하나라도 해당되는 후보자인지 여부 (예=1, 아니오=0)	▶ CQ Weekly Report ▶ Washington Post ▶ Congressional Record (Congressional Digest)
	대통령 지지도	인준처리 기간동안 대통령 지지도 평균	'American Presidency Project'(http://www.presidency.ussb.edu/data/popularity.php)
	양극화	공화당과 민주당의 중도 이념성향 간 차이	▶ http://voteview.com/polarizedamerica.asp)
	분점정부	여당이 다수당이면 1, 야당이 다수당이면 0	미국연방정부 통계자료 www.fedstats.gov
	대통령 임기 초 (Honeymoon Period)	대통령 임기 시작일로부터 90일 이내 (예=1, 아니오=0)	미국연방정부 통계자료 www.fedstats.gov
	대통령 임기 말 (Lameduck)	대통령의 집권 4년차인지 여부 (4년차=1, 기타=0)	미국연방정부 통계자료 www.fedstats.gov
	상원 업무부하량	임명안이 제출된 회기동안 상원에서 처리한 법안 개수	Congressional quarterly's Index

제 5장 대통령 정책전제요인과 인준지연

제 1절 기술통계

1. 종속변수

1) 임명안의 인준결과 및 처리기간

미국 상원의회에 103번째 회기부터 112번째 회기까지 접수된 안건 중 연방정부 고위공직자 임명안 3221개²⁷⁾에 대한 인준처리 결과는 <표 5-1>과 같다.

1993년부터 2012년까지 미 연방정부 공직자 임명은 인준 성공율이 77.83%인데, 성공 사례의 대부분은 사실상 만장일치 동의라고 할 수 있는 본회의 구두표결에 의한 것이다(74.32%). 한편 상원에 접수된 주요 행정부 관료 임명안 중 본회의 표결에서 부결되어 인준에 실패하는 경우는 한 건도 없다. 법관 임명안과는 달리 본회의 표결에 부처진 행정부 관료 임명안은 모두 인준에 성공한다는 것이다. 따라서 인준 실패 사례의 대부분은 상원에서 임명안을 반려하거나 의회 회기 종료로 인해 임명안이 자동으로 대통령에 반송되는 경우(Returned to the President under the provisions of Senate Rule XXXI, paragraph 6 of the Standing Rules of the Senate)가 대부분이다. 물론 대통령이나 임명후보자가 지명을 철회하

27) 동시에 여러 인원이 지명되는 임명안(직업 군인)과 상원에서 단순히 확인절차만 거친다고 알려진 임명안은 분석대상에서 제외시켰다. 제외된 임명안은 의회의 인준과정이 루틴화되었다고 평가받는 대사(Ambassador) 임명안, 그리고 'Institute for Museum and Library Service', 'National Endowment for Humanities' 등의 산하기구 및 협회 이사진에 대한 임명안이다. 단, 대통령 비서실(EOP) 고위직에 대한 임명안은 분석 대상으로 포함시켰으나, 일부 독립변수 자료의 결측으로 인해 생존분석에서는 결측치로 처리 되었다.

는 경우도 있다. 이 때에도 인준은 실패한 것으로 기록된다. 1990년 초반까지 대통령의 지명 철회는 주로 인준과정 중에 예상치 못하게 후보자의 자격요건 문제가 대두되는 경우(과거 비윤리적 행위에 대한 투서 등)에 이루어졌다. 그러나 2000년대 들어서는 지나치게 오랫동안 해당 임명안에 대해 아무런 조치가 취해지지 않거나 보류되는 경우 대통령이나 후보자 개인이 더 이상 기다리지 못해 지명을 철회하는 경우가 더욱 빈번하다

〈표 5-1〉 임명안 처리 결과

(건)

회기	인준성공 (구두표결)	인준성공 (과반수이상찬성)	인준실패 (지명철회)	인준실패 (반송)	합계
103	421	9	7	14	451
104	94	7	4	42	147
105	229	12	24	28	293
106	146	5	13	68	232
107	363	19	25	89	496
108	193	7	13	72	285
109	294	12	12	86	404
110	175	3	30	64	272
111	361	28	22	55	466
112	118	11	13	33	175
합계	2394	163	113	551	3221

103회기(1993-1994년)에는 인준율이 95.34%에 달했던 데 반해 Clinton에 대한 탄핵소추안 발의 후 임기 말에는 65.09%로 낮아졌다. 이후 선거주기에 따라 굴곡이 있기는 하나 전반적으로 볼 때 인준에 성공할 확률은 전반적으로 점차 감소해왔으며 2000년대 들어서는 평균 70%대의 성공률을 보이는 것을 알 수 있다.

한편 인준처리기간에도 1995년을 전후로 변화가 나타난다. 임명안이

상원에 접수된 후 인준결정이 내려지기까지 기간은 Clinton 행정부 2기부터 기하급수적으로 증가했다. Clinton의 첫 번째 임기 당시에는 임명동의/부동의 여부를 결정하는데 평균 88.68일이 소요되었지만 Clinton의 두 번째 임기에는 129일 이상으로 크게 증가했다. 이러한 추세는 Bush 정부과 이를 이은 Obama 정부 시기에도 지속되어 왔다. 이 연구에서 분석대상으로 삼고 있는 임명안이나 법관을 포함한 전체 대통령 임명안의 총 건수에는 이 기간 동안 큰 변화가 없었다. 오히려 Obama 1기 때는 보다 적은 임명안을 발의했다. 그럼에도 불구하고 기하급수적으로 증가해 온 인준소요기간은 이러한 추세가 단순히 상원이 검토해야할 임명안 수의 증가 때문이 아니라는 것을 예상할 수 있게 한다.

<표 5-2> 정권 별 인준소요기간 : 1993-2012년도

(일/건)

정권	인준처리기간 (전체)	인준처리기간 (인준 성공안)	총 임명안 (분석대상)	총 임명안 (법관포함)
H.W.Bush ²⁸⁾	90	—	—	1186
Clinton I	88.68	73.74	598	1279
Clinton II	129.13	109.17	525	1043
Bush I	114.60	96.75	781	1488
Bush II	147.59	104.47	676	1217
Obama I	138.87	120.26	641	766

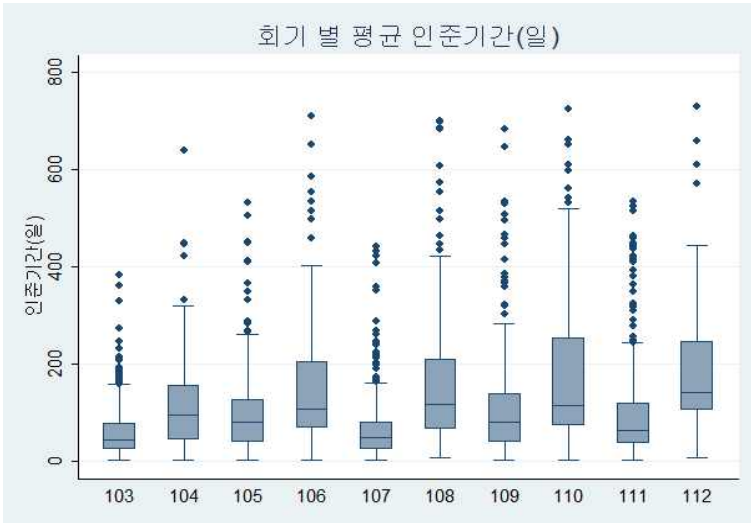
그러나 대통령이 모든 임명안에 대해 동일한 인준기간 증가수준을 경험하지는 않는다. 임명안이 상원에 접수된 후 인준결정이 내려지기까지

28) 본 연구의 대상은 아니지만 Reagan과 H.W.Bush 정부의 임명안 건수와 인준소요기간을 살펴보면 이러한 변화를 보다 확실히 할 수 있다. Clinton의 첫 번째 임기 때와 마찬가지로 그 이전의 1980년대 대통령의 임명안은 인준 결정까지 평균 90일 가량이 소요되었다.

기간에는 상당한 편차가 존재한다는 것이다. 평균 인준기간은 113.86일이지만 상원에 접수된 당일 처리되는 경우도 있는 반면, 최대 소요기간은 730일에 달한다. 다음 박스플롯 그래프는 임명안 별 인준처리기간의 큰 편차를 잘 보여준다(<그림 5-1>참조). 일각에서는 상원의 인준처리 기간이 급증한 것이 상원의 업무과부하에 근거한 것이라고 주장한다. 1970년대 이전과 달리 상원에서 처리해야 하는 법안 및 임명안의 총량이 기하급수적으로 증가하는데 반해 의사일정표에 올릴 수 있는 안건의 수는 한정되기 때문에 인준처리가 그만큼 늦어진다는 것이다. 혹은 상원 자체가 자신의 제도적 권한을 강화하기 위해 인준절차 상 새로운 규정들과 검토 기관을 만든 데서 인준지연이 발생한다고 보기도 한다. 20세기 후반부터 의회가 백악관의 검증에 의존하는 데서 벗어나 후보자에 대한 독립적인 조사를 수행하거나 인사청문회의 대상 직책 숫자를 확대하면서 인준지연 현상이 나타났다는 것이다(Moe, 1975; Mackenzie, 1981).

인준지연 현상이 단순히 상원의 전체 업무량 증가 때문이라면 각 회기 내에서 임명안 별 편차가 작아야 하며, 시간이 지남에 따라 인준처리기간이 선형으로 증가하는 양태를 보여야 할 것이다. 그러나 그림에서 보듯이 인준처리 기간은 일괄적으로 증가해온 것이 아니다. 동일 회기에서 다루어지는 임명안도 개별 안건 별로 엄청난 편차가 존재한다. 이러한 결과는 인준지연이 일부 안건을 중심으로 의도적으로 일어난다는 것을 예상할 수 있게 한다.

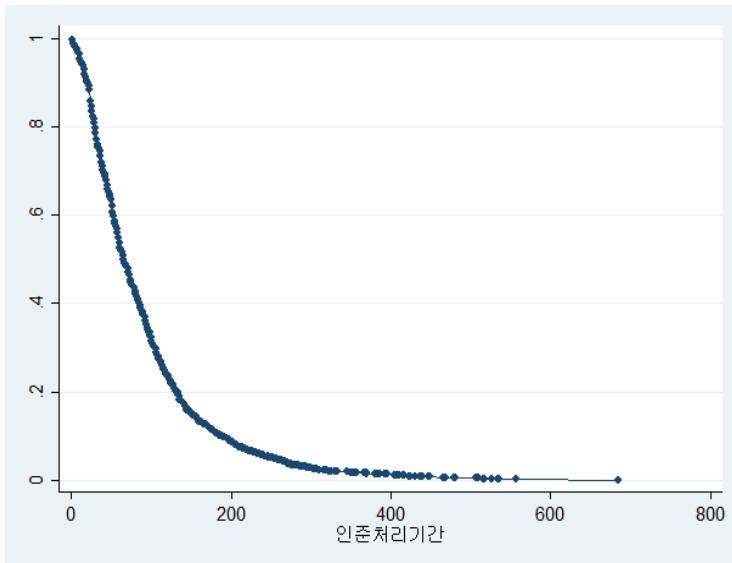
〈그림 5-1〉 회기별 평균 인준처리기간



1993년부터 2012년까지 인준처리기간 별 임명안 건수(비율)는 〈그림 5-2〉를 통해 보다 구체적으로 알 수 있다. 상원에서 임명안에 대해 인준 결정을 내리기까지 소요되는 시간을 단순히 평균 혹은 중간값으로만 분석하면, 지명철회 등으로 본회의 결정에 이르지 못하고 탈락하는 자료 (censored data)로 인한 왜곡을 간과하게 된다. 이러한 문제점을 통제하기 위해 Kaplan-Meier 곡선이 활용된다. 이를 보면 첫째, 임명과정의 특성상 회기 종료일까지 인준되지 않은 안건은 대통령에게 반송되기 때문에, 임명안이 최대한 의회에 머무르는 기간은 730일이다. 또한 많은 임명안들이 상대적으로 빠르게 처리되며 40% 정도의 임명안 만이 100일 이후까지 남는다. 임명안이 상원에 접수되고 100일이 지나면, 인준과정은 더욱 느리게 진행되는 경향이 있으며, 이는 Kaplan-Meier 곡선의 기

올기 변화로 알 수 있다. 200일이 지난 후에는 약 25%의 임명안만 어떠한 결정도 내려지지 않은 채 의회에 남아있다.

< 그림 5-2 > Kaplan-Meier 생존함수 곡선



더불어 이 그래프는 인준 결정이 내려지기까지 10% 이상의 임명후보자들이 6-7개월 동안 기약 없이 기다린다는 것을 보여준다. 일부 임명안에 대해서는 1년이 지나도록 어떠한 조치도 취해지지 않는다.

2. 독립변수

미국 고위공직자 임명안에 영향을 미치는 독립변수로서 대통령 정책견제요인과 통제변수들의 기술통계는 다음과 같다.

〈표 5-3〉 독립 및 통제변수(연속형 변수) 기초통계량

변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
대통령법안반대율(다수당)	3221	26.73	22.61	6	71
대통령법안반대율(소수당)	3221	38.80	20.87	7	71
대통령법안반대율(상임위원장)	3221	24.81	23.72	0	84
대통령-상원중도 이념거리	3221	0.39	0.13	0.17	0.55
대중지지도	3221	52.85	11.29	26.5	89.11
양극화	3221	0.75	0.06	0.65	0.88
상원업무량	3207	321.0	227.19	5	1000

먼저 대통령 법안 반대율은 임명안이 상원에 접수된 시기에 각 정당과 상임위원장이 대통령 발의안을 포함한 주요 법률안(Presidential Position Taking Votes)에 대하여 대통령과 반대되는 입장을 표명한 정도이다. 이는 대통령이 자신의 입장을 명확히 밝힌 법률안에 대한 표결 전체를 100으로 하고 이 중 대통령과 반대되는 의사결정을 한 비율로 계산된다. 상원 내 각 정당이 대통령 법안에 반대한 비율은 최소 6%에서 최대 71%였던 것으로 나타났으며 평균적으로 31%의 반대율을 보였다. 특히 소수당의 평균 반대율이 38.80%로 다수당의 그것보다 약 12% 이상 높은데 이는 분점정부 상황에서 야당이 대통령의 선호안 대부분에 대해 반대의를 표명했기 때문으로 볼 수 있다. 반면 상임위원회 의장의 경우 개인의

신념이나 인구통계학적 특성, 정치적 배경 등에 따라 상이한 행태를 보인다. 2001년도 ‘에너지·천연자원 위원회(Energy and Natural Resource Committee)’ 의장이었던 Murkowski와 같이 대통령의 선호에 전적으로 동의하는 경우도 다수 있었지만, 일부 의장들은 대통령 법안에 대해 80% 이상 반대하는 양상을 보이기도 한다.

한편 통제변수인 임명과정 내 주요 행위자들의 이념성향 차이를 보면 평균적으로 대통령과 야당대표 간 차이가 가장 두드러지게 나타난다. 반면 대통령이 보통 각 정당의 중도 이념성향과 유사하기 때문에 대통령과 상원의 이념 거리 역시 크지 않다. 반면 각 상임위원회 의장은 위원회 내에서 다수당 의원이면서 선수와 연령에 근거하여 선정되기 때문에 대통령과 매우 유사한 이념을 갖는 의장이 있는 반면, 이념 거리가 매우 큰 경우도 있다. 대통령과 상임위원회 의장 간 이념성향 차이가 가장 두드러진 경우는 오히려 대통령과 야당대표의 그것보다도 더 큰 값을 나타내는 것을 알 수 있다.

대통령에 대한 대중의 지지도는 가장 낮을 때 26.5%였으며, 가장 높을 때는 89%를 선회하기도 한 것으로 보고되었다. 공화당과 민주당 중도 의원들의 이념성향 차이로 측정되는 양극화는 1993년 0.65였던 것이 꾸준히 증가하여 2012년에는 0.88의 값을 보인다. 마지막으로 이 연구에서는 상임위원회의 업무량이 많을수록 인준처리에 필요한 시간이 줄어들기 때문에 인준지연이 일어날 수 있다는 점을 감안하여 이를 통제하고자 했다. 상원업무량은 각 상임위원회가 임명안이 제출된 회기에 처리한 법안 수로 측정했다. 상원 전체로 보면 각 위원회 당 평균 321건의 법안을 처리하는 것으로 볼 수 있지만 회기 별 그리고 위원회 별로 편차가 상당히 크다. 회기 당 5개의 법안을 처리하는 위원회가 있는 반면, 일부 위원회에서는 동일 기간에 1000개의 법안을 처리한 것으로 보고되었다.

제 2절 사건사분석(Event History Analysis) 결과

1. 대통령 정책전제요인과 인준지연

고위공직자 임명과정을 조망한 기존의 이론들은 미국의 대통령 임명과정이 견제와 균형의 원리 하에, 대통령의 의사를 최대한 존중하는 방식으로 이루어진다고 보았다. 인준실패나 인준지연은 후보자의 특성에 따라 의회 내에서 그의 임명을 반대하는 세력이 갈등을 확산시킴으로써 일어나는 희소한 사례로 간주되었다. 그러나 최근 미국 언론기사에는 극도의 인준지연 사례들과 이를 둘러싼 대통령-의회 간 갈등 문제가 자주 등장한다. 여전히 대중지지도와 같은 대통령의 자원과 후보자의 특성으로 임명안 별 인준과정에서의 편차를 설명하는 실증연구들과 이러한 언론보도의 차이는 어디에 기인한 것인가?

본 연구는 분점정부 등 정치적 환경 대통령과 후보자의 함수로만 임명과정을 이해하는 것은 소위 새로운 양극화 시대(Partisan Era)로 평가받는 1990년대 이후 임명과정을 설명하는데 한계가 있다고 보고 새로운 설명을 시도하고자 했다. ‘대통령의 정책비전 실현 견제’를 목적으로 인준과정을 통제하려는 상원의원들의 행태와, 이들에게 최선의 이득을 제공하는 직책에 대한 고려가 있어야 한다고 본 것이다.

이러한 관점에 기반한 모형을 설정하고 가설을 검증하기 위해 특히 전체 임명과정 중 의회에서의 인준과정에 연구의 초점을 맞추었다. 특히 결과적으로 인준에 성공한 안건들이 극도의 지연상황에 놓이는 이유와 임명안 별로 인준기간에 엄청난 편차가 존재하는 이유를 의원들의 대통령 정책전제 동기에서 찾고자 했다. 따라서 종속변수는 인준에 성공한 임명안이 상원에 접수되고 난 후 인준될 때까지의 시간이다. 이를 확인 위해 선형회귀분석(OLS: Ordinary Least Square)을 생각해볼 수 있으나, 이는 인준과정의 특성상 나타나는 좌우측 절단값(Censored data)의 문제

를 무시하여 왜곡된 추정치를 얻게 된다는 문제점이 있다. 회기가 종료되면서 관찰 기간의 인위적인 종결이 일어나고 의사결정이 이루어지지 않은 수많은 임명안들이 자동적으로 대통령에게 반송된다. 따라서 이러한 임명안들은 분석 자료에서 절단(censored)된다. 물론 대통령이 인준처리 중간에 지명을 철회함으로써 실패한 임명안 역시 중도 절단자료이다. 절단된 관측치들은 인준 과정에 대해 추가적인 정보를 제공하며 그 자체로 특정한 패턴을 나타내는 경우가 많다(Williams, 2008). 따라서 이러한 자료들을 일방적으로 배제시키면 편향된(biased) 추정치를 얻게 된다. 사건사분석(Event History Analysis)은 이러한 절단자료를 고려하여 설명변수의 영향력을 검증할 수 있게 한다.

더불어 가설은 임명안이 종결되는 방식에 따라 상이한 효과가 측정되어야 한다는 것을 말해준다. 단순히 인준기간만을 평가하면 실패의 부정적 효과를 분석할 수 없기 때문이다. 분석 결과 회귀계수가 -값을 가지면 설명변수가 한 단위 증가할 때 인준결과가 도출되기까지 그 만큼 상대적으로 빠른 처리가 이루어진다는 의미이다. 그런데 임명안이 빠르게 처리되어 인준에 성공하는 것과 상원에 접수된 후 바로 탈락하는 것은 엄연히 다른 의미를 가진다. 따라서 본 연구에서는 Weibull Model에 기반한 사건사분석(Event History Analysis) 중에서도 경쟁 위험 접근법(Competing Risks Approach)을 차용하여 분석하였다. 이 모형은 결론이 다른 상태(임명철회, 반송)로 종결되는 경우 이를 절단된 자료라고 파악하여 계산한다(Box-Steffensmeier and Jones, 2004).

이러한 분석 방법에 근거하여 가설을 검증한 결과는 <표 5-3>과 같다.

〈표 5-4〉 인준지연 결정요인 결과 (Competing Risk Model)

종속변수 : 인준지연			인준성공	인준실패
대통령 정책건제 요인	쟁점정책 담당직책		.173*** (.041)	.0736 (.060)
	대통령 법안 반대율	다수당	.006 (.003)	.029*** (.005)
		소수당	.015*** (.004)	.023*** (.006)
		상임위원장	.004*** (.002)	-.001 (.003)
	국방/외교		-.135** (.050)	-.033 (.081)
	임기보장 직책		.415*** (.057)	0.101 (.071)
	직위	장관급(Cabinet)	-	-
		차관급 (Agency Head 포함)	1.374*** (.103)	.138 (.308)
		차관보 이하	1.352*** (.108)	0.033 (.311)
통제변인	대통령-상원 이념거리		1.831*** (.259)	1.412*** (.492)
	후보자 범법행위 의혹		1.380*** (.376)	-.592 (.377)
	후보자 전문성 결여		.364 (.308)	-.466 (.421)
	후보자 이념성향 편중		-.914 (.451)	7.533 (335.0)
	양극화		5.502*** (.460)	3.244*** (.794)
	분점정부		.077 (.182)	-.909*** (.280)
	대중 지지도		.003 (0.00269)	.026*** (.004)
	집권 초		-.629*** (0.0634)	.112 (.135)
	임기 말		.626*** (0.0707)	-.491*** (.068)
	상원업무량		.0004*** (9.67e-05)	-9.35e-05 (.0001)
절편			-2.633*** (.647)	.320** (.098)
총 관측치			2,826	2,826
LL			-3719.629	-1403.630
LR χ^2			730.57***	144.40***

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

가설 검증에 앞서 인준지연에 영향을 미치는 요인에 대한 분석 결과, 사건의 질적 변화인 인준이 일어나기까지 소요기간이 증가할수록 인준에 성공할 확률은 유의미하게 감소하는 경향성을 발견할 수 있다($\ln(p) = -.0147^{***}$). 행정부 고위관료 임명은 대통령이 관료제를 통제하는 가장 필수적인 수단(Nathan, 1986; Moe, 1985; Lewis and Clinton, 2008)임을 감안하면, 임명안이 의회에서 오랫동안 계류되어 해당 직책이 공석화되는 기간이 길어질수록 대통령은 그만큼 유용한 자원을 잃는다. 따라서 의회에서 보류 기간이 지나치게 길어지고, 해당 직책을 공석화 상태로 두는 비용이 새로운 후보자를 모색하는 비용보다 크다고 판단하면 지명을 철회한다. 더불어 안건이 회기가 종료될 때까지 처리되지 않고 있으면 반송되어 대통령이 재지명하지 않는 한 실패로 종결된다. 물론 무조치(無措置) 외에도 논란이 되는 임명안일수록 추가 인사청문회나 토론 등으로 인해 처리기간이 길어질 수 있으며 이 경우 결과적으로 인준에 실패할 확률이 높다. 따라서 본회의 표결로 빨리 도달하지 못하는 임명안일수록, 즉 인준처리기간이 길어질수록 인준에 성공할 확률이 현저히 낮아질 것이라고 예상할 수 있다. 최근 임명과정에 임하는 의원들의 행태를 분석한 연구자(O' cornell, 2009; Bond et al., 2012; Roberts, 2014)들은 일부 의원들이 정치적 비용을 감내해야 하는 직설적인 임명 반대 대신 인준 처리를 보류시켜 인준에 실패하도록 하는 전략을 택할 가능성이 있다고 언급한 바 있다. 본 연구의 분석 결과도 인준안 처리가 늦어질수록 인준 성공률은 그만큼 유의미하게 감소하는 것으로 보고하고 있다.

이와 더불어 기존 연구에서 실증한 대통령 요인과 후보자 요인, 상원 업무량과 같은 통제변수들로 구성된 모형(모형 I)과, 본 연구의 모형(모형 II)을 비교함으로써 모형적합도를 재확인하고자 했다. 모형 I의 경우에도 모형적합도가 유의미한 수준이었다($LR\chi^2=503.35^{***}$, $LL=-4364.140$). 그러나 모형 II와 비교분석한 결과 본 연구의 독립변수인 대통령 정책전

제 요인들을 추가했을 때 모형적합도가 상당히 개선된 것을 알 수 있다.
($LR\chi^2=730.57^{***}$, $LL=-3719.628$)

1) 대통령 정책건제 요인

결과 분석에 앞서 자료 분석방법의 특성상 해석에 주의할 필요가 있다. 계수가 음의 값(-)을 갖는다는 것은 독립변수의 영향력에 비례하여 인준이 빠르게 처리된다는 뜻으로 인준지연이 비교적 덜 일어난다는 의미이다. 반대로 계수가 양의 값(+) 가지며 유의미한 경우는 독립변수가 한 단위 더 커질수록 인준처리가 더디게 진행된다는 의미이다. 따라서 이 경우에는 독립변수가 한 단위 증가할 때 대통령 임명이 더욱 심각한 인준지연에 직면한다는 의미이다. 더불어 본 연구에서는 중국에 가서는 인준에 성공할 안전에 대한 의도적 지연의 요인을 분석하는 데 목적이 있으므로 인준에 성공한 경우를 중심으로 가설을 검증하였다.

공직자 임명과정에서 인준을 지연시킨다는 것은 그만큼 해당 자리를 공석으로 두겠다는 의미이다. 그런데 해당 직책이 공석으로 남았을 때 인준을 지연시키는 사람의 입장에서 얻는 효용은 직책별로 동일하지 않다(O' cornell, 2014). 이 연구는 인준지연을 주도하는 입장에서 얻을 수 있는 효용의 차이를 만드는 기준이 대통령의 정책을 견제에 대한 영향력이라고 보았다. 즉, 대통령 국정의제에 반대하는 세력이 그의 정책비전 실현을 위한 중요한 수단인 정치적 피임명자의 인준을 지연시키는데서 얻을 수 있는 효용이 클수록 해당 임명안을 최대한 지연시킬 것이라는 가정이다. 이를 사건사분석을 통해 실증한 결과는 다음과 같다.

(1) 쟁점정책 담당직책

임명에정부서가 임명한 접수 시기를 전후하여 쟁점이 된 정책을 담당하는 경우 인준지연이 더욱 극심하게 나타나는 것으로 관찰되었다. 따라서 ‘쟁점정책 담당 직책일수록 의도적인 인준 지연이 많이 일어날 것이다’라는 첫 번째 가설을 채택했다($\beta=.173$, $p<.000$). 대통령은 고유의 정책 비전을 가지고 있으며 자신의 임기 내에 이를 실현하고자 하는 강력한 동기를 가진다. 그런데 대통령이 모든 정부기관을 통솔하면서 정책 프로그램들에 대한 결정과 집행을 관리할 수 없기 때문에 이들은 자신들이 정책비전을 공유하는 인물들을 관련 기관의 수장으로 임명한다. 특히 대통령은 한정된 자원과 시간 때문에 우선순위로 삼는 의제를 결정하는데 (Light, 1999), 이 의제를 실현할 기관의 수장은 그에게 상대적으로 더 중요한 의미를 갖는다(Chabal, 1998). Clinton 정부에서 의료개혁 정책을 추진하던 당시 보건후생부의 피임명자를 중시했던 것이나 Obama 정부에서 금융위기 의 후속 대책으로 법률을 개정하면서 재무부와 그 산하기관들의 고위공직자 임명에 심혈을 기울인 예를 보면 이를 잘 알 수 있다. 1961년부터 2006년까지 대통령의 행정각료 임명 경향을 분석한 연구 (Parsneau, 2013)는 대통령이 연두교서에서 밝힌 정책을 담당할 직책에는 충성심이 높으면서 관련 경험이 풍부한 인물을 지명하려 한다는 실증결과를 제시하기도 했다. 그런데 대통령에게 행정부 고위직 임명이 이러한 의미를 가진다면 이 과정에 참여하는 상원의원들의 행태 역시 동일한 정치적 의미를 갖는다. 대통령에게 시기별로 우선순위가 되는 정책이 있다면 그에 반대하는 상원 내 세력에게도 이 정책이 중요한 이슈라는 의미이다. 그리고 이 정책의제의 중요성만큼 이를 효과적으로 실현할 인물을 임명을 역시 상원 내 대통령 반대 세력들에게 보다 중요한 의미를 가진다는 것이다. 따라서 한정된 시간과 에너지 때문에 모두 임명안을 지연시킬 수는 없으므로 선택을 한다면, 당시 쟁점 정책과 관련한 임명안이

선택의 대상이 될 가능성이 될 확률이 높다.

더불어 특정 정책안을 놓고 대통령과 의회가 대립 관계에 있다면, 의원들은 각료를 신속하게 인준 해 주는 것을 조건으로 해당 정책프로그램을 자신들의 선호에 맞게 변경하도록 요구할 수 있다. 그리고 이 방법은 대통령과의 협상에 상당히 유용하게 사용되어 왔다(Leof, 1994). 예를 들어, Leonhart가 미국 마약단속국 (Drug Enforcement Agency: DEA)의 국장으로 지명되었을 때, 민주당 소속 일부 의원들은 양로원에서 처방약품을 다루도록 허용하는 정책을 수정하도록 요구하면서 이 인준안을 계속 보류시켰다. 하지만 대통령이 협상 조건을 수용한 후 Leonhart의 임명은 빠르게 처리되었다(CQ Today, 2010.12.22.). 선행연구에서는 의원들의 행태를 분석하면서 이 과정 중에 hostaking(인질잡기)가 일어난다는 데 동의하지만 이를 전반적인 경향성으로 보거나, 지역구 이익 문제와 관련해 일어나는 극단적 사례라고 설명했다(Williams, 2008). 그러나 본 연구의 결과는 당시 대통령-의회 간 논란이 되는 정책과 관련한 직책의 경우 인준을 지연시키는 현상이 뚜렷하게 나타난다는 것을 밝히고 있다. 즉, 의원들이 무작위적으로 임명안을 놓고 흥정하는 것이 아니며 쟁점 정책의 집행을 어렵게 하거나 프로그램을 수정하도록 요구하기 위해 관련 임명안 처리를 지연시킨다는 것을 보여준다.

(2) 대통령 법안 반대율

본 연구는 이러한 논의의 연장선상에서, 대통령 법안에 대한 임명과 정 행위자의 지지(반대) 정도가 인준 처리에 유의미한 영향을 미칠 것으로 예상했다. 이에 관한 가설을 검증하기 위해 다수당의 대통령 법안반대율, 소수당의 대통령 법안반대율, 상임위원장의 대통령 법안 반대율의 영향력을 분석하였다.

흥미롭게도 입법과정에서는 다수당의 행태가 절대적인 영향을 미치는

(1) 쟁점정책 담당직책

임명에정부서가 임명한 접수 시기를 전후하여 쟁점이 된 정책을 담당하는 경우 인준지연이 더욱 극심하게 나타나는 것으로 관찰되었다. 따라서 ‘쟁점정책 담당 직책일수록 의도적인 인준 지연이 많이 일어날 것이다’라는 첫 번째 가설을 채택했다($\beta=.173$, $p<.000$). 대통령은 고유의 정책비전을 가지고 있으며 자신의 임기 내에 이를 실현하고자 하는 강력한 동기를 가진다. 그런데 대통령이 모든 정부기관을 통솔하면서 정책 프로그램들에 대한 결정과 집행을 관리할 수 없기 때문에 이들은 자신들이 정책비전을 공유하는 인물들을 관련 기관의 수장으로 임명한다. 특히 대통령은 한정된 자원과 시간 때문에 우선순위로 삼는 의제를 결정하는데(Light, 1999), 이 의제를 실현할 기관의 수장은 그에게 상대적으로 더 중요한 의미를 갖는다(Chabal, 1998). Clinton 정부에서 의료개혁 정책을 추진하던 당시 보건후생부의 피임명자를 중시했던 것이나 Obama 정부에서 금융위기 의 후속 대책으로 법률을 개정하면서 재무부와 그 산하기관들의 고위공직자 임명에 심혈을 기울인 예를 보면 이를 잘 알 수 있다. 1961년부터 2006년까지 대통령의 행정각료 임명 경향을 분석한 연구(Parsneau, 2013)는 대통령이 연두교서에서 밝힌 정책을 담당할 직책에는 충성심이 높으면서 관련 경험이 풍부한 인물을 지명하려 한다는 실증결과를 제시하기도 했다. 그런데 대통령에게 행정부 고위직 임명이 이러한 의미를 가진다면 이 과정에 참여하는 상원의원들의 행태 역시 동일한 정치적 의미를 갖는다. 대통령에게 시기별로 우선순위가 되는 정책이 있다면 그에 반대하는 상원 내 세력에게도 이 정책이 중요한 이슈라는 의미이다. 그리고 이 정책의제의 중요성만큼 이를 효과적으로 실현할 인물을 임명을 역시 상원 내 대통령 반대 세력들에게 보다 중요한 의미를 가진다는 것이다. 따라서 한정된 시간과 에너지 때문에 모두 임명안을 지연시킬 수는 없으므로 선택을 한다면, 당시 쟁점 정책과 관련한 임명안이

선택의 대상이 될 가능성이 될 확률이 높다.

더불어 특정 정책안을 놓고 대통령과 의회가 대립 관계에 있다면, 의원들은 각료를 신속하게 인준 해 주는 것을 조건으로 해당 정책프로그램을 자신들의 선호에 맞게 변경하도록 요구할 수 있다. 그리고 이 방법은 대통령과의 협상에 상당히 유용하게 사용되어 왔다(Leof, 1994). 예를 들어, Leonhart가 미국 마약단속국 (Drug Enforcement Agency: DEA)의 국장으로 지명되었을 때, 민주당 소속 일부 의원들은 양로원에서 처방약품을 다루도록 허용하는 정책을 수정하도록 요구하면서 이 인준안을 계속 보류시켰다. 하지만 대통령이 협상 조건을 수용한 후 Leonhart의 임명은 빠르게 처리되었다(CQ Today, 2010.12.22.). 선행연구에서는 의원들의 행태를 분석하면서 이 과정 중에 hostaking(인질잡기)가 일어난다는 데 동의하지만 이를 전반적인 경향성으로 보거나, 지역구 이익 문제와 관련해 일어나는 극단적 사례라고 설명했다(Williams, 2008). 그러나 본 연구의 결과는 당시 대통령-의회 간 논란이 되는 정책과 관련한 직책의 경우 인준을 지연시키는 현상이 뚜렷하게 나타난다는 것을 밝히고 있다. 즉, 의원들이 무작위적으로 임명안을 놓고 흥정하는 것이 아니며 쟁점 정책의 집행을 어렵게 하거나 프로그램을 수정하도록 요구하기 위해 관련 임명안 처리를 지연시킨다는 것을 보여준다.

(2) 대통령 법안 반대율

본 연구는 이러한 논의의 연장선상에서, 대통령 법안에 대한 임명과 정 행위자의 지지(반대) 정도가 인준 처리에 유의미한 영향을 미칠 것으로 예상했다. 이에 관한 가설을 검증하기 위해 다수당의 대통령 법안반대율, 소수당의 대통령 법안반대율, 상임위원장의 대통령 법안 반대율의 영향력을 분석하였다.

흥미롭게도 입법과정에서는 다수당의 행태가 절대적인 영향을 미치는

것(Smith et al., 2013)과 달리 이들이 임명과정 특히 인준지연에는 유의미한 영향을 미치지 않았다. 즉, ‘다수당이 대통령 법안에 대한 반대하는 수준이 높을수록 인준지연이 더 많이 일어날 것이다’라는 가설 2는 기각되었다. 다수당과 대통령 간의 관계가 적어도 인준에 성공할 임명에 대해서는 유의미한 영향력을 가지지 않는다는 것이다. 이러한 분석 결과는 의회 내에서 다수당이 선점하는 우위나 최근 정당을 위주로 결집하는 의원들의 행태를 감안하면 의외일 수 있다. 하지만 대통령과 의회의 상호작용이 임명과정 뿐만 아니라 입법과정에서도 일어난다는 점을 생각하면 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 정치가들의 입장에서는 임명과정보다 입법과정이 보다 중요하다. 법안의 제정과 수정은 국가의 제도를 형성하는 것이며, 한 번 설정된 법안은 국가운영과 국민 생활의 규범이 되기 때문이다(Davidson, 1993; 박수철). 민주주의 원리에 의해 다수당이 입법과정에서 강력한 우위를 점하기 때문에 대통령과 대립 관계에 있다면 이들은 입법과정을 정쟁의 장으로 삼을 가능성이 높다. 특히 다수당이 야당인 경우 이러한 경향성은 더욱 확대될 것이다. 이에 대해서는 분점정부와 단점정부 상황에서의 인준지연 현상 비교를 통해 보다 자세하게 설명하도록 한다.

반면 오히려 소수당과 대통령의 관계가 임명과정에 유의미한 영향을 미쳤다. 분석 결과를 보면 소수당이 대통령 법안들에 반대하는 정도가 심할수록 인준처리가 지연되는 것을 알 수 있다($\beta=.015$, $p<.000$). 1990년대 이전에는 정당의 규율이 약하고 의원들의 자율성이 높았으나 양극화가 심화된 이후에는 정당 별 결집 양상이 뚜렷하게 나타난다. 이러한 상황에서는 소수당이 법제화에 성공하거나 다수당의 입법을 실패하게 만드는 것은 쉽지 않다. 반면 임명과정은 그 특성상 소수당 의원들이 특정 정치연합을 구성하지 않아도 인준을 지연시키고 나아가 실패할 확률을 높일 수 있다. 전술한 바와 같이, 비용은 크지 않은 반면 중요한 대통령의 임명안을 표결에 붙여지기 전에 중지시키거나 보류하는 데서 오는 이

득은 상당할 수 있다. 자신들이 반대하는 대통령 정책이 효과적으로 집행되는 것을 막거나 혹은 상정되어 있는 법안을 놓고 흥정하는 수단이 될 수도 있기 때문이다. 실제 소수당 상원의원들은 의도적 인준지연이 가져오는 이득이 충분하다고 판단될 때 최후의 수단으로서 필리버스터를 실시하겠다고 위협하기도 한다(Mackenzie, 2001:31). 임명과정에서 소수당의 의사진행방해와 이를 종결할 수 있는 핵옵션 조항에 관한 논쟁은 수십 년 동안 다수당과 소수당 간 엄청난 논쟁의 대상이 되어 왔다. 2011년 소수당이던 공화당의 McCain 의원은 소속정당의 의원들에게

“지금의 인준 보류전술이 훗날 선출될 수 있는 공화당 출신 대통령과 우리 공화당 모두에게 독이 될 수 있다. 우리 의원들에 의해 중단되어 있는 상공부 장관 후보자 역시 나의 선호와는 거리가 먼 것이지만 결격사유가 있지 않은 않는다면 이 정도는 대통령의 의사를 존중할 필요가 있다고 본다”

고 경고하기도 했다(CQ Today, 2011.10.22.). 심지어 표면적으로는 후보자의 특성 때문에 임명안을 재검토하거나 반대한다고 밝히는 경우에는 그 이면에는 소수당이 대립하는 쟁점정책에서 우위를 차지하기 위한 경우가 많다. 2011년 상공부(Department of Commerce) 장관 임명후보자 Bryson의 사례 역시 좋은 예이다. Bryson이 처음 지명될 당시 높은 전문성과 비정파적인 태도 때문에 빠르게 인준될 것이라는 여론이 많았으나 그의 임명안은 본회의에 오르는 데만 127일이 소요되었다. 이 임명안을 보류시킨 공화당 의원들은 피임명자가 대규모 환경단체인 NRDC(Natural Resources Defense Council)의 공동 설립자였던 이력이 있어 상공부에 적합하지 않다는 이유를 내세웠다. 그러나 그 이면에는 자유무역 동의안 개정과 관련해 대통령의 협상 테이블로 불러오기 위한 의도가 숨겨져 있었다(CQ News, 2011.11.22.). 최근 들어서는 소수당인 공화당이 대통령과 여당의 법안에 대한 수정을 요구하며 각료급 인사부터 중간관리자에 이르기까지 심지어 인쇄국(Government Printing Office) 국장 임명안조차

지연시키는 사례를 쉽게 볼 수 있다(예. Houston Chronicle, 2011.03.02. Washington Post, 2011.06.09., Wall Street Journal, 2012.05.17., Roll Call, 2012.11.14.). 또한 두 정당 모두 각각 자신들이 소수당의 위치에 있었을 때 특정한 근거 없이 연방선거위원회(Federal Election Committee)와 국가노동관계위원회(National Labor Relations Board)의 인준처리를 없이 거부하기도 했다. 대통령이 자신의 핵심의제를 실현시키기 위해 신설한 이 기관들의 미션에 반대한다는 이유에서였다.

마지막으로 인준 지연이 보통 상임위원회에서 이루어지며, 의사일정표 결정권한이 상임위원장에게 주어져 있기 때문에, 이들이 정책을 중심으로 대통령과 어떠한 관계에 있는지가 인준처리에 영향을 미칠 것으로 예상했었다. 분석 결과 상임위원장이 대통령 법안에 반대하는 수준이 높을 수록 인준안은 느리게 처리되는 것으로 보고되었다($\beta=.004$, $p<.000$).

(3) 국방 및 안보 직책

‘국방 및 안보 관련 직책에 관한 임명은 다른 임명안에 비해 인준지연 현상이 적게 나타날 것이다’는 가설이 채택되었다($\beta=-.135$, $p<.000$). 이 가설은 의도적인 인준지연이 대통령 정책을 견제하려는 동기에 의한 것이라면, 공동 이익이 존재하는 정책분야의 직책과 당파 간 대립이 극심한 분야의 직책에 대한 임명은 상이한 양상이 관찰될 것이라는 예상에 의한 것이었다.

대통령-의회 관계를 정책 유형별로 분류하여 관찰한 연구들(Leloup and Shull, 1999, Black et al., 2012)은 국방, 안보에 관한 정책은 역사적으로 대통령의 권한이 강하게 나타나며 의회가 이를 존중한다는 근거들을 제시한 바 있다. 냉전시대부터 국방안보 분야에 대한 사회적 합의가 대통령에 대한 확고한 지지 기반을 제공해왔고, 정당 공조 아래 대통령은 많은 경우 의회의 검토 없이 외교 정책 결정을 해왔다. 의회 역시 국

가안보(national security)의 미명 아래 이와 관련한 문제에 대해서는 깊게 개입하려고 하지 않았다. 이러한 관습은 그대로 이어져 국방·외교 정책에 있어서는 의제 설정에 있어 의회의 역할이 1970년대 이후 지속적으로 감소해왔다는 것이 일반적인 평가이다(Hinckley, 1994). G.W. Bush 행정부에 와서 이러한 양상에 변화가 있는 듯 했으나 9.11테러 이후 다시 이 분야는 ‘테러리스트와의 전쟁’, ‘위기 상황에서의 의사결정’에 관한 분야로 규정되면서 대통령과 행정부의 의사결정을 존중하는 양상을 보인다(Yoo, 2012). 국가 통솔자로서 대통령은 국방과 외교 관계에 있어서는 예외적인 재량권을 행사할 수 있다는 것이다(Wildavsky, 1998). 정치적 피임명자가 담당하게 되는 정책이 대통령-의회 간 견제가 적은 분야라면 그만큼 임명안을 지연시킬 유인도 감소한다. 또한 언론에서도 후보자의 비윤리적 행위 의혹과 같이 치명적 사유가 없는 이상 국방·안보 분야의 인사에 대한 인준지연은 상당히 부정적으로 평가한다. 따라서 인준지연을 주도하는 의원의 입장에서 이 분야에 대한 임명안 처리를 지연시키는 것이 상당한 정치적 비용을 치루게 하는 일일 수 있다. 이러한 이유에서 국방안보 분야의 임명은 다른 국내 정책(복지, 경제 등)을 다루는 직책에 비해 인준지연이 적게 나타난다.

(4) 임기보장 직책

임명예정직책이 정권과 무관하게 임기를 보장할 경우 임명안이 인준지연에 직면할 가능성이 높아지는 것으로 보고되었다($\beta=.415$, $p<.000$). 미국 연방정부 내 일부 직책은 4년 이상의 임기를 보장하며, 핵심 독립규제위원회들의 경우 8-9년이라는 장기간의 임기를 보장한다. 연방준비제도(Federal Reserve System), 국가노동관계위원회(National Labor Relations Board) 등이 이에 해당되는 기관들이다. 이 기관들은 법안에 근거하여 관련 정책프로그램을 형성하거나 분쟁을 조정하기 때문에 상당한

권한을 가지고 있다. 우리나라와 비교하면 공정거래위원회나 방송통신위원회와 같은 기관들이다. 이러한 기관에서 대통령보다 더 긴 임기를 가지는 피임명자들이 위임받는 권한 역시 그만큼 크고, 이들의 결정은 행정부의 정책 방향성을 변화시킬 수 있을 만큼 영향력이 상당하다. 또한 정권이 바뀔 후에도 몇 년 간 이들이 정책프로그램들을 구성하고 법률 적용을 판단할 수 있는 것이기 때문에 임명과정에 참여하는 행위자들이 보다 신중해질 수밖에 없다. 이러한 중요성 때문에 의회 구성원들은 임명후보자를 결정하는 과정부터 참여할 수 있도록 다양한 규칙들을 만들어온 것도 사실이다. 실제 다른 행정부 관료 임명과 달리 이 임명과정에는 여러 이익집단이나 선거구 대표들이 참여하고 정치적 동맹을 형성할 수 있는 자리를 만드는 양상을 보인다. 또한 다른 임명안에 비해 당파성 대립이나 정책 갈등 문제를 놓고 본회의장에서 의사진행방해가 많이 나타난다는 특성이 있다(Harris, 1953: 267-279).

일부 연구자들은 이들에 대한 본회의 부결이 상대적으로 적게 일어난다는 점을 지적한다. 그리고 이러한 현상은 이 직책에 대한 임명안의 중요성 때문에 대통령이 후보자 선택 과정부터 의회의 의견을 적극 반영하기 때문이라고 설명하였다(synder and Weingset, 1997; Chang, 2000). 특히 게임이론에 근거하여 임명과정을 설명하는 연구들은 이 직책을 대상으로 설명하는 경우가 많다. 공간모형의 설명에 의하면 이 공석을 두고 고유의 선호체계를 갖는 대통령이 상원의 반응을 고려하여 후보자를 선택한다. 대통령의 선호에서 멀고 상원의 선호에서 가까울수록 이 임명안이 인준에 성공할 확률은 높아진다. 하지만 대통령은 무조건적으로 상원의 선호를 따르려고 하지는 않으며 대통령이 양보할 수 있으면서 상원의 선호를 충분히 반영하는 지점에서 균형이 달성되고 인준이 이루어진다. 이러한 논리에 근거하여 이 직책에 대한 임명안이 본회의에서 가까스로 인준에 성공하거나 부결하는 경우가 적은 이유는 대통령이 그만큼 사전 지명 작업에서부터 상원의 선호를 반영하여 의사결정을 하기 때문이라는

것이다.

그러나 이 연구의 분석 결과는 이들의 모형이 설명하지 못한 부분이 있을 것이라는 점을 시사한다. 본회의에서 부결되는 경우는 적지만 인준 지연에 직면할 확률이 유의미하게 크기 때문이다. 앞서 결과적으로 인준에 동의할 임명안에 대한 처리를 전략적으로 지연시키는 것은 해당 직책이 공석으로 남는 기간이 길수록 편익을 기대할 수 있는 의원들에 의한 것임을 밝힌 바 있다. 전략적 인준지연의 대상이 된다는 것은 그만큼 지연을 주도하는 의원들이 ‘공석화’에서 얻는 것이 많을 수 있다는 의미이다. 임기가 보장되는 직책은 두 가지 차원에서 대통령에 반대하는 세력에게 강력한 인센티브를 제공한다.

독립규제위원회를 비롯하여 임기가 보장되는 직책의 기관들은 대부분 정책 결정권을 갖는 5-8명의 정치적 피임명자와 이들을 보좌하는 직원 관료들로 구성된다. 이러한 소수 의원들의 토론과 협의에 의해 주요 정책프로그램이 결정되며 그렇기 때문에 대부분 보수적 인사와 진보적 인사를 동일 비율로 구성하여 균형을 맞출 수 있도록 한다. 그런데 여기에 1-2석의 공석이 발생하면 균형은 깨지고 한쪽 방향의 이념성향으로 치우치게 된다. 공석으로 남는 것을 현상유지 지점이라고 보았을 때, 이러한 현상유지 지점이 대통령 반대세력으로 하여금 더 유리한 상황이면 해당 직책을 공석으로 두려고 할 유인이 강해진다. 대통령이 어떠한 인사를 선택하든지 공석으로 있는 경우보다는 기관 전체의 의사결정이 대통령 선호에 가까울 것이기 때문이다(Ostrander, 2013). 예를 들어, Obama 정부에서 연방통신위원회(Federal Communication Committee)에 민주당 추천 인사의 임기가 만료된 상황을 가정해보자. 이전의 위원회 구성이 균형을 이룬 상태라고 하면 다른 인사가 들어오기 전까지 이 기관의 의사결정은 좀 더 보수적 이념에 가깝게 이루어질 것이다. 반면 Obama 대통령이 새로운 피임명자를 임명하는데 성공하면 다시 균형점에 가깝게 복귀한다. 어떤 인사를 선택하든지 그는 최소한 중도성향의 인사일 것이

며, 진보적 성향의 후보자일 가능성이 높다. 따라서 공식으로 남아있는 기간이 길수록 이 기관의 정책결정이 대통령 반대세력의 선호에 가깝게 이루어질 것이라고 예상할 수 있다. 상원의 의원들이 합리적 결정을 한다고 가정하면 이들은 당연히 최대한 오래 이 자리를 공식으로 하려고 할 것이며, 이를 위해 가장 쉬운 수단이 인준결정까지 소요되는 시간을 길게 만드는 것이다. 더불어 이러한 결정은 Obama 정부 시기 노동관계 위원회의 사례와 같이 대통령이 중시하는 정책의제를 담당하는 기관을 유명조직으로 만드는 결과를 낳기도 한다. 대통령은 심각한 타격을 받는 반면, 이를 주도한 반대세력의 입장에서는 그만큼 큰 편익을 얻을 수 있는 결과다.

뿐만 아니라 이 직책은 장기간의 임기가 보장되기 때문에 한번 임명이 이루어지고 나면 대통령 반대당이 차기 대통령 선거에서 이긴다고 해도 교체할 수 없다. 다시 말하면 이것이 공식으로 남아있어야 후에 자신들이 원하는 인물을 앉힐 수 있다는 의미이다. 그리고 자신들이 정권을 탈환했을 때 원하는 인물을 임명하고 나면 그들의 대통령 임기가 종료된 후에도 해당 피임명자는 여전히 그 자리를 확보하고 있을 수 있다. 따라서 대통령 반대당의 인사들은 차기 선거에서 자신들이 정권을 탈환했을 때 이 직책의 인사들을 임명할 수 있도록 이를 공식화하고자 할 유인이 크다. 특히 대통령의 임기가 얼마 남지 않은 시점에서는 인준지연을 통해 현 대통령의 임기가 끝날 때까지 그 자리를 공식으로 남기는 것이 수월하다.

요약하면 임기가 보장되는 직책의 임명을 지연시키는 것은 현 대통령이 자신의 선호대로 정책을 이끌어나가기 어렵게 만들 수 있고, 대통령 임기와 무관하게 장기간 자신들의 정책비전을 공유하는 동료를 정책결정 권한을 갖는 자리에 앉힐 수 있다는 유인을 제공한다. 따라서 이 임명에 대해서는 대통령 정책에 반대하는 의원들이 인준지연을 위한 전술들을 사용할 확률이 높다. 최근 연방통신위원회와 국가교통안전이사회의 임명

사례분석을 실시한 연구들(Goodsell and Gayo, 1971, Nixon, 2001; Nixon, and Bentley, 2006)에서는 이 기관의 관련 직책들이 유의미하게 인준지연 대상이 되는 경우가 많다고 주장해왔다. 본 연구의 결과는 이것이 특정 기관에만 국한되는 것이 아니라 임기 보장 직책을 둘러싼 임명과정 전반에 나타나는 경향성이라는 것을 보여주고 있다.

(6) 직위별 비교

법관 임명과는 달리 행정부 임명에는 갈등이 적다는 편견은 언론 보도가 주로 내각 인사에 초점을 두기 때문이다. 더불어 우리나라와 달리 인사청문회장에서 후보자의 사생활과 관련한 문제점들은 일반에 공개되지 않는 것을 원칙으로 한다는 점 또한 하나의 이유다.

본 연구의 대상이 된 임명안도 차관급이나 국장급 인사는 최대 730일이 소요되고, 중간값 역시 79일인 데 반해 장관급 인사는 중간값이 16일인 것으로 조사되었다. 더불어 가장 오랜 지연을 겪은 임명안 역시 282일이었다. 장관급 인사의 경우 처음 대통령이 내각을 구성할 때 지명되기 때문에 대통령의 정책의제를 반대하는 의원이라고 해도 이에 대해서는 가시적 방해할 하지 않는 경향이 있다. 이는 대통령에 대한 최소한의 예우 차원이기도 하고, 이 때에는 합리적 사유 없이 인준을 지연시켰을 때 언론에 부정적으로 보도되어 본인의 정치적 자산을 잃을 가능성이 높기 때문이기도 하다(Loomis, 2000). 더불어 장관급 인사에 대해서는 인준 지연보다 대통령이나 여당의 이미지에 타격을 줄 수 있을만한 결격사유를 밝혀냄으로써 인준에 실패하게 하는 것이 더 좋은 전략일 수 있다(Leof, 2001).

한편 미(美) 정부기관의 위계서열 상 두 번째에 해당하는 차관급 인사는 매일매일 기관의 정책수행에 필요한 크고 작은 의사결정들을 내리는 중요한 직책이다. 더불어 장관급 인사는 조직의 자원 획득을 위해 대외

적 활동을 하고 거시적 정책수립에 에너지를 쏟기 때문에(Selznik, 1984) 실제 조직 관리에 있어서는 사실상 더 큰 영향력을 미친다고 해도 과언이 아니다. 직책이 정책수행에 미치는 영향력은 상당히 큰 반면 장관급 인사에 비해 인준지연 문제가 부정적으로 가시화될 확률은 적기 때문에 이는 좋은 대상이 될 수 있다.

더불어 대통령이 자신의 선거공약 관련 의제를 구체화시키는 과정에서 혹은 특정 정책법안을 구체화하는 과정에서 차관급 혹은 차관보급 인사를 교체하거나 관련 직책을 신설하는 경우가 많다. 따라서 인준지연이 대통령의 정책을 견제하고자 하는 동기에 의한 것이라면 이들에 대한 임명안은 다른 직위에 비해 상대적으로 더 심한 인준지연에 처할 수 있다. 인사청문회 회의록을 검토하다보면 이러한 경향성은 오래 전부터 있었다는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 1993년 Clinton은 경제 회복을 위한 주요 정책들을 수립하고 재무부에 관련 하위부서들을 신설했다. 그리고 이 정책을 책임지고 수행하기 위한 인물로 차관직에 Munnell을 지명했다. 초기에 이 임명안은 의회의 환영을 받았으나 인준안이 접수되고 13일이 지난 후, 일부 공화당 의원들이 연금배당액에 세금을 부과하는 정책안에 반대한다는 이유에서 이 임명안의 의사진행을 중지시켰다. 당시 공화당 지도부였던 Trent Lott 상원의원은 대통령의 이러한 정책안에 대한 입장과 함께 후보자가 이러한 정책안에 찬성하는 칼럼을 쓴 적이 있다는 이유로 이 임명안을 보류시켰다.

“ 이는 미국 납세자에게 또 다른 위협요소이다. 워싱턴의 해결방안이라는 것은 항상 ‘그럼 이제 세금을 인상합시다’ 라는 것이다. 재정지출을 더 하고 싶은가? 그럼 세금을 올리면 된다. 걱정할 필요가 없을 것이다. 미국인들은 충분히 더 많은 세금을 낼 수 있으니까.(Lott, U.S. Senate 1993, S6077). ”

“지금까지 모든 이들은 Clinton이 선거공약으로 중산층은 세금감면을 주장했었다. 그런데 대통령 후보자 Clinton은 미국인들이 과도한 세금을 내고 있다고 믿었던 반면, 대통령 Clinton은 미국 정부가 굶고 있다고 생각한다. 미국인들은 모두 정부가 재정지출을 삭감해주기를 원하는데 대통령은 이를 듣질 않는다. 미국인들이 반대하는 정책을 수행할 직책을 만들고 미국인들이 싫어하는 세금 증대를 찬성하는 인물을 지명해놓았는데 우리가 어떻게 이 후보자를 그 자리에 앉혀줄 수 있겠는가.(Connie Mack, U.S. Senate 1993a, S6084).”

이러한 경향성은 현재까지도 계속되고 있으며, 본 연구의 결과는 주요 설명변인들을 모두 통제한 후에도 유의미하게 차관직에 대한 임명안이 다른 임명안에 비해 의도적인 인준지연이 심하다는 것을 보여준다($\beta = .134$, $p < .000$). 물론 장관급과 달리 차관급이나 차관보급 인사가 덜 중요하기 때문에 의사일정표 등록에서 밀려나고 이것이 인준지연으로 보인다는 반론이 있을 수 있다. 이 문제를 확인하기 위해 직위별로 사건사분석을 실시한 결과 오히려 장관급 인사는 임명예정부서가 대통령-의회 쟁점정책인지 여부가 인준지연에 영향을 미치지 않는 데 반해 차관급 인사는 그 영향력이 통계적으로 유의미했다($\beta = .093$, $p < .05$). 차관보급 인사 역시 마찬가지였다. 오히려 이들의 경우 정책쟁점 관련 직책인지가 그 큰 영향력을 미치는 것으로 조사되었다($\beta = .3$, $p < .000$). 초기 대통령의 국정 의제가 정해지고 난 후 대통령은 이 정책의제를 실현하기 위해 관련 법안제정이나 수정을 시도한다. 사실상 구체적인 정책프로그램들은 이후에 구상되며 이러한 구체적 과제를 구상하여 실현시키는 데는 차관, 차관보급 인사들의 영향력이 상당하다. 거시적인 정책 결정은 대통령과 장관급 인사가 하게 되지만 구체적인 정책프로그램의 세부 항목들을 결정하고 관료제의 정책집행 과정을 모니터링하는 것은 이들이기 때문이다. 뿐만아니라 금융위기 이후 CFPB와 같이 주요 현안에 대응하여 만들어진 기관들은 주로 행정부처 소속 위원회이거나 국(Bureau)급으로 신설된다.

따라서 이 현안을 처리하게 될 기관의 수장은 주로 차관, 차관보급 인사로 지명된다. 그리고 그들의 임명과정은 해당 현안과 그 해결방식에 반대하는 상원 내 세력들로부터의 방해로 감내해야한다.

2) 정부구성과 전략적 인준지연

미국 정치세계는 100년간의 공백기 이후 양극화 현상이 다시 출현했으며 지난 20년 간 이것이 지배적 양상이 되었다는 것이 전문가들의 공통적인 의견이다(Gary and Griffin, 2012). 초기 대통령-의회 관계를 파악한 모형들에서는 두 제도 간 관계가 여야대립양식(Opposition mode) 혹은 비정당 양식(non-party mode), 이익연합체 관계인 교차정당양식(cross-party mode) 세 가지 중 하나로 나타난다고 보았다(King, 1976). 대통령제를 채택한 미국에서는 의회가 독자적 행위자로서 행정부를 감독하는 비정당 양식이 두드러지는 반면, 의원내각제를 채택한 유럽에서는 내각과 야당 간 대립에 근거한 여야대립양식이 관찰된다고 주장했다(Andrews, 1992; Norton, 1998). 그러나 최근에는 미국에서도 양극화 현상이 두드러지면서 대통령과 여당이 연합하고 야당이 이를 견제하는 양상이 두드러진다. 미국 대통령이 특정 정책을 놓고 반대당 의원들과 벌이는 상호 비방전, 더 많은 여론의 지지를 얻기 위해 대통령과 반대당 지도부가 전개하는 언론 플레이, 대통령과 야당 간 대립이 극대화되어 발생하는 정부폐쇄 등이 연일 언론을 통해 보도된다(임성호, 2001).

본 연구는 임명과정에서 대통령과 소수당의 관계가 중요하다고 논의한 바 있다. 그런데 이렇게 양극화가 두드러진 상황에서는 이 소수당이 여당인지 혹은 야당인지 여부에 따라 상당히 다른 양상이 전개될 것임을 예상할 수 있다. 즉, 야당이 소수당인 여대야소 상황에서는 소수당과 대통령의 관계가 악화될수록 인준지연이 보다 극심하게 나타날 수 있다는 것이다. 반대로 여당이 소수당일 때는 대통령과 유사한 정책선호 혹은

인물에 대한 선호를 가지기 때문에 인준지연 현상이 감소할 수 있다. 따라서 분점정부인지 여부에 따라 인준지연의 설명변인 별 영향력을 확인하는 것은 소수당과 대통령의 관계가 인준지연에 영향을 미치는 것인지, 대통령 반대당의 영향력이 중요한 것인지를 알 수 있게 할 것이다.

또 다른 측면에서 이 분석은 분점정부 형태가 국정운영에 미치는 영향력을 평가할 수 있게 한다. Oleszek은 분점정부 상황은 야당의원들로 하여금 행정부가 수립한 정책에 대해 무조건적으로 정치적 타격을 주도록 하는 동기를 제공한다고 지적한다(Oleszek, 2001). 그러나 분점정부가 국정운영에 비효율적이라는 고정관념과 달리 사실상 이것이 예상보다 비효율적이지는 않다고 보는 시각도 있다(Binder, 2005; 김용호, 2001). 분점정부라는 상황적 요인이 대통령-의회가 어떻게 상호작용 하는지 가장 잘 볼 수 있는 임명과정(Dull et al., 2012)에는 어떠한 영향을 미치는지 확인함으로써, 이러한 논의에도 일부분 함의를 제공할 것이다.

분석이 대상이 된 의회 10회기 동안(1993-2012년) 분점정부는 5회기에 걸쳐 나타났다. 이 시기 동안의 전략적 인준지연 현상과 여대야소 시기의 그것을 비교하면 <표 5-4>와 같다.

독립변인들만을 비교해보면 가장 뚜렷한 차이는 다수당과 소수당의 대통령 법안 반대율이 미치는 영향력이다. 여대야소 상황에서는 소수당이 대통령 법안에 반대할수록 전략적인 인준지연이 일어나는 것으로 나타났다($\beta=.029$, $p<.000$). 이는 최근 Obama 정부의 임명과정만을 보아도 분명하게 알 수 있다. 2008년 대선에서의 압도적인 승리와 단점정부 환경에도 불구하고, Obama 대통령은 정권 초기부터 예상하지 못한 난관에 부딪혔다. 공화당 의원들이 극단적 당파성을 드러내면서 타협을 위한 대화가 거절되고 대통령 주요 어젠다가 모두 저지되었다. 심각한 경제위기의 중반에, 소수당 상원의원들은 100명이 넘는 정부기관 임명안을 지연시키기 위해 보류 전술을 사용했으며 의사진행방해로 위협을 가했다(Mann and Orstein, 2013). 그 결과 새로운 정부는 출범 이후 1년이 지나도록

엄청나게 높은 공석율을 보였다. 이러한 소수당의 방해는 피임명자의 자격요건이나 비윤리적 행위에 대한 의혹 때문이 아니라, 소속될 행정기관이 제 기능을 못하도록 만들려는 의도에 의한 것이다. 대통령과 재무부장관은 금융시스템을 안정화시키고 경기를 부양시키기 위해 고군분투했다. 그리고 이들의 정책안들은 다수당이자 여당인 민주당의 지지 하에 대부분 제도화에 성공했다. 그러나 이러한 정부의 경제 정책에 반대하는 소수당 상원의원들은 재무부의 역량을 손상시키기 위한 방법으로 임명과정을 이용했다(Mann and Ornstein, 2013:96-97). 재미있는 사실은 이 전술들이 Bush 대통령이 단점정부 하에 있었던 108회기에 민주당 대통령의 정책에 대항하기 위해 사용했었던 전술이라는 점이다(Black et al, 2011).

단점정부 상황에서 다수당이 대통령 법안에 반대하는 시기에 접수된 임명안일수록 인준지연이 덜 일어난다는 분석 결과 역시 동일한 맥락에서 설명할 수 있다. 다수당 즉 여당이 대통령 정책에 반대하는 시기라는 점은 대통령이 추진하는 정책이 야당의 선호에 보다 가까운 것임을 의미한다. 따라서 이 때에는 야당 즉 소수당 의원들이 대통령 정책을 견제하려는 동기에서 인준을 의도적으로 지연시킬 유인이 적다. 따라서 이 분석 결과는 소수당의 전략적 인준지연이 그들이 반대하는 대통령의 정책 실현을 저지하기 위한 수단이라는 가설을 뒷받침하는 또 다른 근거자료가 될 수 있다.

한편, 분점정부 상황에서는 다수당 즉 야당이 대통령의 정책을 얼마나 지지 혹은 반대하는지 여부가 인준지연에 영향을 미치지 않았다. 이는 다수당이 된 야당은 정쟁의 장으로서 입법과정에 초점을 맞춘다는 주장(Sinclair, 2012)의 실증 근거가 될 수 있다. 또한 야당이 법안 제정에서 우위를 갖는 상황에서는 반대급부로 대통령이 관료제 정치화하여 통제하는 수월해진다는 것을 의미한다.

소수당이 된 여당이 대통령 법안에 반대하는 시기에 접수된 임명안은

보다 빠르게 인준에 성공하는 것으로 보고되었는데($\beta=-.024$, $p<.000$), 이
도 같은 맥락에서 생각할 수 있다. 양극화 상황에서 여당은 대통령의 정
책의제에 반대하더라도 대통령이 선호하는 인물을 지지할 가능성이 높
다. 또한 반대한다고 해도 자신의 정파적 동료인 대통령이 행정부 구성
으로 한정된 자원을 쏟아야 하도록 두지는 않으며, 여당 의원들과 대통
령의 협상은 훨씬 수월하게 진행된다. 따라서 야당과 대통령의 갈등 상
황과 같이 극심한 교착상태에 시달릴 확률은 낮다. 또한 여당이 반대를
이 놓은 정책 의제를 추진한다는 것은 야당이 선호하는 정책을 추진하고
있다는 의미이므로, 야당 의원들이 해당 정책의 실현을 책임질 인물을
막을 유인도 적다.

<표 5-5> 의회 구성과 인준지연 결정요인(Competing Risk Model)

종속변수 : 인준지연			여대야소	여소야대
대통령 정책 견제 요인	정책갈등 관련 직책		.135** (.054)	.157** (.066)
	대통령 법안 반대율	다수당	-.072*** (.012)	.007 (.006)
		소수당	.029*** (.004)	-.025** (.010)
		상임위원장	.007* (.004)	.005* (.003)
	국방/외교		-.017 (.061)	-.340*** (.082)
	임기보장 직책		.386*** (0.0715)	.387*** (0.0889)
	직위	장관급(Cabinet)	-	-
		차관급 (Agency Head 포함)	1.291*** (.124)	1.651*** (.175)
		차관보 이하	1.239*** (.129)	1.637*** (.182)
통제 변인	대통령-상원 이념거리		1.855*** (.262)	-17.06*** (4.743)
	후보자 범법행위 의혹		.652* (0.366)	13.99 (505.9)
	후보자 전문성 결여		-0.144 (0.332)	0.848 (0.647)
	후보자 이념성향 편중		-0.885 (0.504)	-0.466 (0.887)
	양극화		5.237*** (0.513)	5.484*** (1.538)
	대중지지도		-0.0192*** (0.00499)	0.0188*** (0.00500)
	집권 초		-0.558*** (0.0760)	0.193 (0.174)
	임기 말		0.785*** (0.108)	0.268*** (0.0955)
	상원업무량		0.0006*** (0.0001)	0.0002* (0.0001)
절편			-1.262 (0.785)	6.643** (3.189)
총 관측치			1707	1119
LL			-2236.22	-1409.62
LR ²			552.04***	265.31***

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

3) 정권 별 비교

Clinton, G.W. Bush, Obama 시기는 모두 정치 양극화 상황에서의 대통령과 의회의 관계를 관찰할 수 있다는 공통점이 있지만, 각 정권이 갖는 차이도 간과할 수 없다. 이 세 정권은 대통령의 성향이나 리더십에 차이가 있으며, 소위 ‘정치적 시대(Political Era)’가 뚜렷하게 구분되는 시기이기도 하기 때문이다(Davidson, 2012).

Clinton 정권은 1979년부터 이어진 후기개혁시대로 구분되며 정당 지도부들과 상임위원회 내 다수당 의원들 간의 갈등이 뚜렷한 시기이다. 또한 단점정부와 분점정부를 모두 겪었지만 스캔들에 휩쓸리기 전까지는 특유의 리더십과 사회경제적 환경을 바탕으로 의회와의 관계가 비교적 원만했던 시기이기도 하다(Baron and McCutcheon, 2011). 한편 G.W.Bush 정권의 집권 초부터 2007년까지는 보수 정파가 의회를 장악했던 시기로 평가되며 대통령-의회 관계에서도 공화당의 리더십이 절대적인 영향력을 행사했다. 미국 의회의 행태를 관찰해 온 많은 전문가들은 정당 간 갈등이 이 시기부터 가시화되었다고 본다. 마지막으로 2007년부터는 정당 간 갈등이 더욱 첨예화되었으며, 이데올로기적인 당파적 대립 역시 더욱 심화되었다. 정권별로 전략적 인준지연을 조장한 요인이 무엇이었는지를 비교해보면 시기별 특성이 분명하게 반영되어 나타난다는 것을 알 수 있다. 먼저 Clinton 정권에서는 대통령과 의회의 이념 성향 차이가 전혀 영향을 미치지 않았다. 반면 의회의 리더십이 상임위원장으로부터 나왔던 시기인만큼 그가 대통령 법안을 반대할수록 인준안의 처리는 통계적으로 유의미한 수준에서 지연되었다. 또한 임명예정 직책이 당시 정책갈등과 관련될 것일수록 전략적 인준지연이 나타났다. 특히 Clinton 정부 내에서도 103회기에서는 이것이 유의미한 변인이 아니었던 반면, 대통령과 의회의 관계가 악화된 정권 말에는 그 영향력이 두드러지게 나타났다.

Bush 정부에서는 상당히 특이한 양상이 보고된다. 오히려 소수당이나

〈표 5-6〉 정권 별 인준지연 결정요인 결과 (Competing Risk Model)

종속변수 : 인준지연			Clinton	G.W.Bush	Obama
대통령 정책 견제 요인	정책갈등 관련 직책		.154* (.082)	-.046 (.066)	.301*** (.063)
	대통령 법안 반대율	다수당	.022 (.566)	.062*** (.008)	-.005 (.007)
		소수당	.022** (.011)	0.00892 (0.006)	.010** (.003)
		상임위원장	.029*** (.009)	.001 (.004)	.007** (.003)
	국방/외교		-.291*** (.091)	-.014 (.077)	-.327*** (.080)
	임기보장 직책		.173 (.114)	0.397*** (.092)	0.240*** (.080)
	직위	장관급(Cabinet)	-	-	-
		차관급 (Agency Head 포함)	1.286*** (.202)	1.363*** (.149)	1.452*** (.174)
		차관보 이하	1.166*** (.209)	1.354*** (.156)	1.348*** (.179)
통제 변인	대통령-상원 이념거리		5.045 (6.139)	11.85*** (1.455)	182.1*** (41.530)
	후보자 범법행위 의혹		0.358 (0.426)	0.461 (0.641)	13.82 (1025.000)
	후보자 전문성 결여		-0.498 (0.536)	0.241 (0.405)	1.074* (0.586)
	후보자 이념성향 편중			-1.334** (0.524)	0.062 (0.800)
	양극화		-0.0471*** (0.009)	0.00369 (0.005)	-0.012 (0.008)
	분점정부			-33.19*** (3.687)	-82.19*** (20.040)
	대중지지도		-0.047*** (0.009)	0.003 (0.005)	-0.012 (0.008)
	집권 초		-0.521*** (0.104)	-0.688** (0.278)	-39.68*** (8.918)
	임기 말			-0.125 (0.123)	-0.214** (0.102)
	상원업무량		0.0009*** (0.000)	0.0003** (0.000)	-5.16E-05 (0.000)
절편			3.807 (11.209)	32.428 (3.339)	10.954 (0.004)
총 관측치			584	1276	966
LL			-658.331	-1676.455	-1188.234
LR χ^2			329.76***	373.16***	380.62***

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

상임위원장이 대통령 법안에 지지하는지의 여부는 인준지연에 영향을 미치지 않은 상태에서 다수당의 그것은 유의미했다.

법정투쟁 끝에 대통령이 된 Bush 행정부는 단점정부 상황에서 출발했지만 2001년 5월 이후에는 이전 의회에 비해 공화당 의석이 줄어든 하원과 2001년 5월 이후 다수당의 지위를 민주당에 빼앗긴 상원을 겨안은 채 국정운영에 임하게 되었다(Fortier and Ornstein, 2003). 이 시기 동안에 접수된 임명안들의 인준과정을 별도로 추적 조사하면 다른 대통령들과 마찬가지로 직책의 특성과 대통령-의회 관계양상에 따라 전략적 인준지연이 나타나는 것을 알 수 있다. 특히 초기에는 정당 간 양극화가 심했기 때문에(Gary, 2008) 정부의 주요 요직을 채우는데 242일이 소요되었다. 이는 아버지인 H.W. Bush의 162.5일에 비하면 2달 가량이 지연된 것이다.

그러나 9.11 테러 이후 이러한 양상에 큰 변화가 발생한다. 9·11 테러 이후 테러와의 전쟁을 선포한 대통령의 의사를 존중하는 사회적 합의가 이루어졌고, 이후 이루어진 아프가니스탄 전쟁, 이라크 전쟁을 치루면서 부시 행정부와 공화당은 소수당인 민주당을 수월하게 압박할 수 있었다. 또한 2002년 중간선거에서는 상원과 하원에서 각각 2석, 6석의 의석을 증가시켰다. 이와 같은 의석의 증가는 일반적으로 중간선거에서는 대통령 소속 정당이 의석을 상실한다는 통념을 깨뜨린 결과였다. 공화당의 다수당 지위 유지에 중요한 역할을 수행한 부시 대통령은 테러와의 전쟁이라는 국가적 위기상황에 편승하면서 의회 내 공화당 의원들의 단합을 요구하고 이들로부터 자신에 대한 전폭적인 지지를 얻어낼 수 있었다(Campbell, 2008; 손병권, 2009). 이 시기에는 임명과정의 양상도 다르게 나타나는데, 민주당 의원들이 대통령의 일방적인 정책 결정과 추진을 비난하면서도 대항 수단으로 임명과정을 이용하지는 않은 것으로 보인다. 오히려 강한 결집력을 보였던 공화당 의원들이 대통령의 정책에 대해 반대할 때 그가 자신들에게 다시 의견을 구하고 협상에 임하도록 하

기 위해 인준을 지연시켰다고 볼 수 있다.

마지막으로 Obama 정부에서 전략적 인준지연의 양상은 미국 정치세계가 이데올로기에 기반하여 극명하게 양극화되어있으며, 이것이 정치나 정책과정을 요인이 되고 있다는 또 하나의 근거자료가 될 수 있다. 본 연구에서 통제변인으로 설정하기는 했으나, 대통령과 의회 간의 이념거리 차는 인준에 성공할 수 있는 임명안의 인준처리 기간을 기하급수적으로 증가시킬 수 있다는 것을 보여준다.

제 6장 결 론

제 1절 연구결과의 요약

본 연구는 새로운 정치양극화 시대라고 평가받는 1993년부터 2012년까지 미국 상원에 접수된 임명안을 대상으로 대통령의 정책을 견제하려는 상원의원의 동기가 임명과정에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 특히 행정관료 임명은 대통령의 정책비전 실현에 핵심적인 수단이라는 점을 고려하여, 직책의 특성과 국정체제를 둘러싼 제도 간 관계 양상이 인준갈등에 영향을 미치는 경로를 논의하고 이를 실증했다. 임명과정의 특성상 중도 절단 자료가 있기 때문에 선행회귀분석에 의한 편향을 피하고자 Weibull 모형의 경쟁위험접근(Competing Risk Approach) 적용한 사건사분석(Event History Analysis)을 하였다. 특히 이 연구는 대통령 정책 견제와 관련한 설명변인들이 인준지연에 어떠한 영향을 미치는지를 볼 뿐만 아니라 이러한 변수 간 관계가 정부구성이나 정권 별로 어떻게 달라졌는지에 대한 종합적인 설명을 시도했다. 그 분석 결과를 정리하면 다음과 같다.

먼저 대통령과 의회 내 반대세력 간 쟁점이 된 정책을 담당하는 임명안에 대해서는 유의미한 인준지연이 일어나는 것으로 관찰되었다. 이는 선행연구들의 논의와 달리 임명과정이 대통령과 상원의 선호가 주어진 가운데 대통령이 어떠한 후보자를 선택하느냐의 문제만이 아니라는 것을 말해준다. 법관은 사회 전반의 질서에 영향을 미치는 자리이고, 제 3의 권력기관이기 때문에 기존 이론에서 본 영향요인만으로 충분히 설명할 수 있고 예측도 가능하다. 그러나 행정 관료의 임명은 그 성격이 다르다. 대통령에게 있어 임명은 행정부 고위직에 자신의 비전을 공유하는 사람을 얹혀 관료제를 통제하고 정책의제를 보다 효과적으로 추진하는

데 반드시 필요한 수단이다. 그런데 이는 대통령의 의제에 반대하는 의회 내 세력에게 임명을 어렵게 하는 것으로 대통령의 정책 의제가 실현되는 것을 방해할 수 있다는 의미가 된다. 법안 제정을 막는 것은 많은 정치적 비용을 수반하며 특히 대통령의 대중지지도가 높을 때에는 더욱 그러하다. 특히 양극화된 정치적 상황에서 소수당 의원들이 다수의 연합을 형성하여 대응하는 것은 상당히 어려운 일이다. 그러나 인준 처리를 보류시키는 것은 소수 의원들의 발의만으로 가능하며 절차적 특성 상 큰 비용을 수반하지 않는다. 하지만 인준지연으로 인해 대통령이 치루게 되는 비용은 상당하다. 인준이 지연되면 대통령 의제를 지원할 행정부 고위직이 공석으로 남고 리더십이 부재한 정부기관은 효율적으로 작동하기 어렵기 때문이다(Haglund and Lewis, 2013). 실제 이 연구의 결과는 임명안이 상원에 접수될 당시 임명예정 직책이 담당하는 정책을 놓고 의회와 대통령이 대립하는 상황이라면 이 임명은 의도적인 인준지연에 직면할 가능성이 높다는 것을 말해준다. 이는 상원 내 대통령에 반대하는 세력들이 정책갈등 상황에서 우위를 점하기 위해 전략적으로 임명과정을 택한다는 것을 의미한다.

둘째, 정당과 의회 지도부가 대통령 의제에 대해 지지 혹은 반대하는 정도가 인준지연에 영향을 미치는 것으로 보고되었다. 단, 소수당의 영향력이 통계적으로 유의미하게 나타난 반면, 다수당은 임명갈등에 영향을 미치는 않는 것으로 나타났다. 정당정부론의 등장 이후 대통령-의회 관계에 대한 논의들은 모두 다수당의 영향력이 절대적인 것으로 간주했다. 그러나 이 결과는 최소한 임명과정에서는 대통령 의회의 관계와 정책 산출물을 도출해내는 데 소수당과 대통령의 관계가 결정적 영향을 미칠 수 있다는 것을 보여준다. 더불어 상임위원장은 어떠한 정당 소속인지에 관계없이 대통령의 법안에 반대할수록 인준을 지연시키는 경향을 보였다. 상임위원회 의장은 대통령이 다른 의원들과 달리 대통령이 직접 대면하는 일이 많고 정책 사안을 놓고 협상을 벌이는 대표적인 의회 지

도자이다. 이들이 대통령의 정책안에 얼마나 동의하느냐는 대통령이 보다 수월하게 자신의 행정부를 구성할 수 있도록 하는 데 중요한 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 더불어 의회의 주요 행위자가 대통령의 정책에 얼마나 동의하는지가 인준지연을 조장하는 주요 요인이라는 것은 그만큼 인준지연에 대통령 정책 전체의 동기가 미치는 영향력이 크다는 것을 반증하는 결과이기도 하다.

셋째, 대통령과 의회의 견제와 갈등이 적은 정책 내용을 담당하는 직책들에 대해서는 임명과정도 보다 수월하게 진행되는 것을 알 수 있다. 전통적으로 국가안보에 대해서는 대통령의 결정을 존중하는 사회적 합의가 존재한다. 따라서 이 정책 유형에 대해서는 대통령과 의회 간 첨예한 대립을 보이는 경우가 드물다. 임명과정 역시 국방, 안보 그리고 외교정책을 담당하는 직책은 대통령의 의사를 존중하는 경향이 확연하게 드러났다.

마지막으로 이러한 의도적인 인준지연은 대통령과 무관하게 임기가 장기간 보장되는 직책에 대한 임명일 때 보다 더 가시화되는 것으로 보고되었다. 또한 주로 정권 출범 당시 임명되고 언론의 주목을 받는 장관급 인사보다는 하위 정책프로그램들에 대한 의사결정권을 가지면서 상대적으로 여론의 관심이 덜한 차관급 인사를 대상으로 인준지연이 더 극심하게 나타나는 것으로 관찰되었다.

물론 이러한 설명요인들은 정부구성이 여소야대 상황인지, 여대야소 상황인지에 따라 상이한 영향력을 미쳤다. 여대야소인 상황에서는 여당이 임명과정에 미치는 영향력은 미미한데 반해 야당은 대통령 법안에 반대할수록 의도적으로 인준을 지연시키는 데 유의미한 영향력을 미쳤다. 이는 법안과정에서 불리한 대통령 반대세력이 임명과정을 제 2의 정쟁의 장으로 활용한다는 예상을 뒷받침하는 근거이기도 하다. 반면 야당이 다수당인 상황에서는 이들이 대통령 정책에 반대하는 정도가 인준지연에 영향을 미치지 않았다. 다수당이 된 야당은 자신들의 우위를 이용하여

정책선택 안을 제도화하는데 초점을 두기 때문에 이 때에는 대통령이 보다 수월하게 자신의 행정부를 구성할 수 있다는 것을 보여준다.

정권에 따라서도 각 변인들의 영향력은 상당히 달랐다. 상대적으로 이데올로기에 기반한 갈등이 적었던 Clinton 정부 시기에는 대통령과 상원의 이념거리 차이가 영향을 미치지 않았으며 대통령의 대중지지도가 중요했다. 물론 이 때에는 정책갈등에 관련한 직책인지 여부는 중요했지만 분점정부인지 여부를 막론하고 다수당은 대통령의 정책에 반대한다고 해서 임명과정을 방해의 수단으로 삼지는 않았던 것으로 나타난다. Bush 행정부에서는 국가안보 확립과 테러와의 전쟁이라는 미명 하에 대통령의 권한이 확대되었으며, 임명과정에서도 이러한 특성이 뚜렷하게 나타난다. 반면 Obama 정부에 들어서면서 임명과정이 제 2의 정쟁의 장으로 이용되는 경향은 더욱 심화된 것으로 보인다. 소수당과 상임위원장이 대통령 법안에 반대할수록, 그리고 쟁점정책을 다루는 직책에 대한 임명안은 의도적 인준지연의 대상이 될 확률이 높은 것으로 보고되었다.

이상의 논의를 종합하면 미국 공직자 임명과정에 만연한 인준지연은 대통령의 정책에 반대할 때 그의 국정외제 실현을 방해하려는 동기에서 비롯된다고 볼 수 있다. 이전에 임명과정을 조망한 많은 연구들이 미국의 행정관료 임명과정에는 갈등이 존재하지 않으며, 소수의 사례만이 후보자의 특성으로 인해 실패한다고 설명해왔다(Krutz et al., 1998). 국내 선행연구들도 우리나라 고위직 임명과정을 비판하면서 대통령과 의회 간 견제와 균형의 원리가 잘 작동하는 미국의 임명과정을 논의하는 경우가 많다. 그러나 본 연구의 결과는 다른 시각에서 미국의 행정관료 임명과정을 볼 필요가 있다는 것을 말해준다. 대통령과 의회에 있어 시간은 매우 중요한 자원이다. 대통령의 의제에 반대하는 의원들은 그가 4년이라는 짧은 임기 동안 정책외제를 실현해야 한다는 것을 잘 알고 있다. 인준을 지연시켜 오랜 시간동안 행정부 요직이 공석으로 남게 하는 것은 대통령의 정책비전을 구체화할 시간을 더 줄어들게 만들며 이는 그의 성

공을 어렵게 만들 수 있다. 더불어 소수당은 의도적 인준지연을 통해 입법과정에서 우위를 점하고 있는 다수당이 시간이라는 자원을 임명과정에 할애하도록 만들 수 있다. 본 연구의 실증분석 결과는 입법과정에서 행정관료 임명과정은 이러한 동기에 기반하여 행위자들의 행태가 나타난다는 것을 보여준다.

제 2절 연구의 이론적 · 정책적 함의

1. 이론적 함의

본 연구는 미국 공직자 임명과정에서 대통령의 영향력이 지배적이라는 믿음 아래 관심의 대상이 되지 못했던 행정부 고위공직자에 대한 임명과정 내 갈등을 밝히고 있다. 즉, 행정부 고위공직이 대통령과 의회에 가지는 의미를 바탕으로 임명과정 내 갈등의 지표라고 할 수 있는 의도적 인준지연 원인을 규명하고 이를 실증하였다. 특히 대통령과 의회에게 시간이라는 자원이 가지는 의미와 행정부 고위직의 공식화가 대통령 국정 의제에 반대하는 의원들에게 주는 편익을 중심으로 인준지연 현상의 원인을 분석함으로써 임명과정에 대한 이해에 기여하고자 했다.

고위공직자 임명과정은 대통령제 국가에서 행정부의 수장과 의회가 보이지 않는 긴장 속에 어떻게 상호작용하는지를 볼 수 있는 영역이다. 한편으로 이는 대통령의 관료제 정치화와 이에 대한 의회의 대응을 조망할 수 있는 분야이기도 하다. 따라서 임명과정 내 갈등의 양상과 그 원인을 밝히는 것은 그 자체에 대한 이해에 기여할 뿐만 아니라 대통령-의회 관계에 많은 이론적 함의를 제공할 수 있다.

이러한 점 때문에 많은 정치학자들이 대통령 임명과정의 정형적 특성을 찾아내고 설명하고자 노력해왔다. 그러나 대부분은 임명과정의 일부 분만을 보여주는 인준투표 결과를 중심으로 논의하였다. 일부 실증연구들이 인준지연을 다루어 인준과정에서의 갈등양상에 대한 이해를 넓혔지만 소수의 연구를 제외하면 모두 보다 사회적으로 이슈화되는 법관임명에만 초점을 맞추고 있다. 그러나 관료제 정치화 논의에서 언급하듯이 대통령과 의회가 입법을 통해 주요 국가 정책을 결정하고 법률을 제정한다고 해도 결국 집행을 통해 이를 현실화시키는 것은 행정부 관료제이다. 또한 거시적인 정책의 방향성을 대통령이나 의회가 결정하더라도 결

국 관련 정책프로그램에 대한 의사결정은 이러한 정책을 실현하는 각 담당기관에서 이루어진다. 또한 대통령이 모든 정부기관을 관리하고 감독할 수 없기 때문에 이 기관들은 자체적으로 여러 정책들의 우선순위를 결정하고 이에 따라 자신들의 자원과 역량을 배분한다. 이러한 점을 감안하면 이 기관의 수장으로서 관료제를 통제할 권한을 위임받는 행정부의 고위관료의 영향력은 막대하다.

대통령과 의회 모두 행정부 고위관료의 영향력을 알기 때문에 높은 인준성공을 뒤에는 인준지연이라는 엄청난 갈등이 존재한다. 이 연구에서는 일부 학자들의 주장처럼 행정부 고위관료에 대한 인준지연이 단순히 상원의 업무과다나 검증절차의 확대 때문이라 아니라는 근거를 제시하였다. 분석 결과는 양극화 시대의 등장과 함께 인준 처리기간이 급속하게 증가한 것은 우연이 아니며, 더 이상 미국의 행정부 고위공직자 임명도 대통령 존중의 규범이 지켜지는 영역이 아니라는 것을 보여준다.

한편, 대부분의 논의에서 행정 관료의 임명은 법관임명과 함께 부분적으로 다루어진다. 그러나 법관 임명이 제 3의 국가 권력기관에 대한 의회의 권고와 동의가 이루어지는 장이라면, 행정관료의 임명은 의미가 다르다. 대통령의 행정관료 임명권한은 자신의 정책선택에 맞게 관료제를 통솔함으로써 정책비전을 실현하는 강력한 수단이라는 의미를 갖는다. 따라서 대통령의 정책우선순위에 따라 중시하는 임명도 달라질 수 있다. 역으로 대통령의 정책에 반대하는 의원들은 이에 대응하여 의사결정을 할 가능성이 높다. 자신들이 반대하는 대통령의 정책을 다루는 부서에 대한 임명안일수록 의도적으로 그 수장의 인준을 지연시키고자 할 것이다. 또한 당파성에 의한 이합집산이 이루어지고 정당 간 양극화가 심화된 상황이라면, 정치적 현안에 대한 갈등은 입법과정에 국한되지 않을 가능성이 크다. 야당은 특히 이들이 입법과정에서 분리한 소수당인 상황에서 어떻게든 자신들이 가진 권한을 이용하여 대통령과 여당에게 정치적 타격을 입히고자 할 것이다. 그리고 소수의 의원이 쉽게 인준을 보류

시킬 수 있는 인준절차의 특성 상 인준지연이 최고의 수단으로 인식될 수 있다. 특히 행정부 고위공직자 임명은 인준지연 자체로 반대당에 타격을 줄 수 있을 뿐만 아니라, 행정부 공식화로 대통령의 의제 실현을 어렵게 할 수 있다는 유인 때문에 의도적 인준지연이 직책의 특성에 따라 선택적으로 일어날 개연성이 더 크다.

위와 같이 명확한 특성과 많은 행정부 임명 갈등사례에도 불구하고 임명과정을 다룬 선행연구들은 이러한 점을 깊이있게 다루지 않고 있다. 이에 대한 논의는 오히려 헌법 제 2조의 불확실성을 연구하거나 공직자 임명 관련 법령과 제도의 개혁을 주장하는 법학자들을 중심으로 진행되어 왔다. 본 연구는 이러한 점에 착안하여 기존의 연구들에서 논의된 변수들을 통제한 상태에서 대통령에 대한 일부 상원의원들의 정책견제 동기가 임명과정 특히 의도적 인준지연에 어떠한 영향을 미치는지 실증하였다.

또한 다수당과 소수당의 대통령 법안 반대율이 임명과정에 미치는 영향력을 비교한 결과는 최근 대통령-의회 관계의 논의에 또 다른 설명을 제공한다. 최근에는 일명 ‘조건적 정당정부 이론’이 대통령의 성공을 예측하는 핵심 논의로 자리잡고 있다. 이에 따르면 대통령과 의회의 관계를 좌우하고 대통령이 자신의 선호안을 성공적으로 법제화하거나 인준 성공율을 높이는데 결정적인 변수는 의회 다수당의 특성이다. 그러나 이 연구는 임명과정에 있어서는 다른 방식의 접근이 필요하다는 근거를 제시한다. 다수당이 우위를 점하는 입법과정에 있어서는 이들이 영향력이 산출물에 절대적이지만, 절차적 특성상 소수당이 대통령과 다수당을 일정부분 견제할 수 있는 임명과정에서는 다른 양상이 나타날 수 있다는 것을 보여주고 있기 때문이다.

마지막으로 정부구성 상황에 따라 임명과정 내 대통령과 의회의 갈등 양상이 달라진다는 점 역시 흥미로운 사실이 아닐 수 없다. 최근 대통령제를 채택한 국가들에서 관심의 대상이 되고 있는 논쟁 중 하나는 분점

정부가 국정운영에 미치는 영향일 것이다(Baumgartner et al., 2014). 일부 학자들은 무조건 분점정부가 국정운영에 악영향을 미치므로 의원 내각제가 유용하다고 주장하는 반면, 일각에서는 분점정부가 정부운영 비효율성만을 초래한다는 실증 근거는 없다고 반박한다. 본 연구의 결과를 보면 단점정부 상황에서는 소수당이 된 야당이 대통령의 정책에 반대할 때 행정부의 공식화를 조장하여 정책추진의 동력을 약화시키고자 하는 행태를 보인다. 그러나 분점정부 상황에서는 입법과정에서 야당이 우위를 점하면서 대통령에 대응하는 대신, 임명과정에서는 보다 대통령의 의사를 존중하는 것을 알 수 있다.

2. 정책적 시사점

우리나라 임명과정은 후보자에 대한 원색적 비난과 대통령의 이미지를 실추시키기 위한 정파싸움의 장으로 묘사된다. 그리고 이러한 문제점을 개선하기 위한 대안으로 미국의 임명제도와 그 운영방식이 관심의 대상이 되어 왔다. 그러나 본 연구에서 살펴본 바와 같이 미국에서도 행정부 임명을 둘러싼 대통령과 상원의 분쟁이 위기에 이르렀다는 평가를 받고 있다(Dull et al., 2013). 매 정권마다 예상치 못한 숫자의 행정부 고위 직책들이 충원되지 못한 채 공석으로 남아있으며, 이는 원활한 정부의 역할 수행과 기능에 위협이 되고 있다. 따라서 미국 임명과정은 대통령과 견제와 균형의 원리가 잘 이루어지고 있다는 전제 하에 그 제도를 우리나라의 인사청문회 제도 개선방안으로 언급하는 것은 문제가 있다.

본 연구에서 설명한 내용을 바탕으로 우리나라와 미국 고위공직자 임명과정의 차이점을 분석하면 다음과 같다. 첫째, 의회에 접수되기 전 사전검증제도의 실질적 운영방식이다. 미국에서는 의회에 임명안을 제출하기 전 백악관 비서실 내 전담기구(OPP)를 중심으로 FBI, IRS, 정부윤리청에 다수의 인원이 참여하여 세밀하고 철저한 검증이 이루어진다. 우리나

라도 유사한 제도를 갖추고는 있지만 협소한 조직과 더불어 단시간 내에 검증을 완료해야 한다는 점 때문에 상대적으로 세밀한 검증이 어렵다. 뿐만 아니라 미국과 다른 직업관료의 특성과 조직문화 때문에, 차후 자신의 상관이 될 수 있는 피임명자에 대해 적극적인 신상조사를 하기 꺼려한다. 미국은 후보자에게 작성하도록 하는 5가지의 진술서를 바탕으로 당사자 및 관계자들을 대상으로 하여 진위여부를 철저히 가려낸다. 하지만 우리나라에서 총리나 장관 등 고위관료가 될 인물에게 경찰청이나 국세청 직원들이 미국처럼 해명요구를 하거나 조사하기에는 실질적 한계가 있다.

한편, 상원 인준과정에서 중요한 차이점은 우리나라는 인사청문회특위가 구성되어 후보자 검증이 이루어지는 반면, 미국은 임명예정 직책을 감안하여 관련 상임위원회로 회부되고 거기서 논의가 이루어진다는 사실이다. 그리고 상임위원회에서 검증을 하여 보고서를 올리면 본회의 표결이 이루어진다. 인사청문회는 임명안의 직위나 상임위원회 내부 규정에 따라 달라질 수 있다. 그러나 인사청문회가 실시되는 경우 공개적으로 이루어지는 사항은 대부분 정책비전에 대한 논의, 예정 직무에 대한 전문성 검증, 이데올로기의 편향성 검증 등이다. 미국 상원에서도 사생활에 대한 검증을 철저히 하지만 이것을 인사청문회에서 노골적으로 밝히는 일은 드물다. 또한 미국의 인사청문회에서는 의원의 발언시간보다 증인들이나 후보자의 발언시간이 훨씬 길다. 이들이 자신의 소신이나 의견을 충분히 피력할 시간을 주고 경청한다. 그들의 답변에 의혹을 제기하는 경우나 부적절한 답변이라고 생각하는 경우에는 반박하기도 하지만, 이러한 반박 다음에 다시 후보자에게 발언할 수 있는 충분한 기회가 주어진다.

본 연구에서 기술한 바와 같이 미국에서 임명안에 반대하고 인준을 방해하는 것은 후보자에 대한 반대일수도 있고, 대통령 의제를 반대하여 그의 정책실현을 저지하고자 하는 데서 기인한 것일 수 있다. 임명과정

을 이용하여 대통령에게 정치적 비용을 치루게 하려 한다는 점은 우리와 유사하다. 인준지연과 인준실패를 조장하고자 후보자의 과거 범법행위의혹에 집착하고 이 부분에 대해 보다 세밀하게 조사하는 경향으로 변해가는 것 또한 한국의 인사청문회 제도와 유사하다. 그러나 최소한 우리나라처럼 후보자로 나선 특정 개인의 사생활을 낱알이 공개하면서 노골적이고 맹목적으로 비난하지는 않는다. 임명과정 내에서 참여한 대립이 있는 경우도 소수의 특정 사례를 제외하면 이는 대통령과 의회의 갈등에서 시작하여 이 기관 간의 협상 혹은 교착으로 매듭지어진다.

물론 우리나라의 경우 국회가 임명에 부동의해도 대통령이 임명할 수 있는 제도 때문에 임명을 방해하기 위해 훨씬 더 여론을 이용하는 행태가 나타날 수 있다. 여론의 관심을 집중시키기 위해서는 후보자의 스캔들을 밝히는 것이 가장 효과적이다. 또 다른 이유는 인사청문회의 운영 방식에서 찾을 수 있다. 미국은 각 정책영역에 대해 상당한 전문성을 갖춘 상임위원회에서 여러 위원들이 후보자를 검증하기 때문에 관련지식이나 정책비전을 중심으로 검증할 가능성이 높다. 우리나라의 경우는 인사청문회 특별위원회가 구성되어 청문회를 주관하며, 대부분 초선의원들이 이에 참여한다. 또한 사생활 검증을 포함한 모든 것이 녹화되고 배포된다. 초선의원들의 입장에서 인사청문회가 자신의 얼굴을 알릴 수 있는 좋은 기회이기 때문에, 쉽게 이슈화되지 않는 후보자의 정책비전 확인이나 전문성 검증보다는 과거 비윤리적 행위 의혹을 찾을 확률이 높다. 미국의 인사청문이 후보자의 발언을 중심으로 진행되는 반면 우리나라의 후보자는 ‘네, 아니오’의 단답밖에 하지 못하는 것도 큰 차이점이다. 후보자가 자신을 둘러싼 의혹에 대한 구체적 해명과 정책에 관한 의견을 말할 수 없게 하는 자리는 실질적으로 청문회라고 할 수 없다.

이러한 점을 고려하면 우리나라의 임명제도 개편은 국회 부동의 시 임명가능성에 대한 문제 검토, 인사청문회의 세부 규정(논의 내용, 발언 시간 등)의 제정 등이 될 수 있겠다.

한편, 정책 현안에 대한 대통령과 원내 정당, 의회 지도부와의 갈등이 공직자 임명과정의 어려움을 초래한다는 결과를 보면 임명과정의 정상화를 위해서도 결국 대통령이 사전에 얼마나 여야 지도부와 상호작용하는지가 중요하다는 것을 알 수 있다. 후보자 지명 자체뿐만 아니라 대통령이 정치력이나 설득력을 바탕으로 자신의 정책안에 대한 의회의 지지를 얼마나 이끌어낼 수 있는지는 정책과정뿐만 아니라 임명과정에도 중대한 영향력을 미칠 수 있다.

제 3절 연구의 한계 및 향후 연구과제

본 연구의 분석 대상은 3,221개의 고위공직자 임명안이었다. 그리고 이들 개별 임명안의 인준여부, 인준 소요시간 등을 기준으로 대통령 정책을 견제하려는 상원의 동기가 미치는 영향력을 분석했다. 이러한 양적 연구방법은 공직자 임명과정에 대한 체계적 이론화와 가설 검증을 가능하게 하지만, 개별 임명안의 구체적 과정과 세밀한 특성들이 미치는 영향력을 추적하는 데는 한계가 있다. 또한 후보자의 특성에 대해서는 인사청문회 회의록과 의회발간문서(Congressional Digest), 각종 언론보도들을 교차 검색하고 코더 간 신뢰도를 검사하였으나 여전히 이 문헌들에서 다루지 않은 특성에 대해서는 누락되었을 수 있다.

한편 대통령 정책 견제 동기가 임명과정에 미치는 영향을 보기 위해 임명예정 직책이 갖는 의미와 특성이 중요하다고 밝힌 바 있다. 그러나 실증연구에서는 상원인준대상이 되는 수많은 직책들의 특성을 구체적으로 보지 못했다. 향후 연구에서는 개별 직책이 갖는 여러 특성을 쟁점정책 관련성뿐만 아니라 직책의 자율성, 독립성, 권한 등을 기준으로 보다 세밀하게 분류하여 직책에 따른 임명과정 내 주요 행위자들의 행태를 분석할 필요가 있을 것이다. 향후 연구에서는 이 연구에서 제시한 새로운 논의들의 현실설명력을 검증하기 위해 보다 구체적인 분석이 필요하며, 이를 위해서는 질적 연구도 병행할 필요가 있다.

이 연구에서는 아직 회기가 종료되지 않아 자료 수집의 한계로 2013년과 2014년도에 이루어진 임명안에 대한 추적을 하지 못했다. 2013년 미국 의회는 임명과정에 관한 핵 옵션 조약을 통과시켰으며 이는 임명과정에 엄청난 영향력을 줄 수 있는 중대한 개혁이었다. 본 연구에서는 이를 관찰하지 못했으나 향후 연구과제에서는 이 시기 이후의 임명과정이 어떻게 달라졌는지를 분석할 필요가 있다. 이 개혁의 효과와 그에 대한 평가는 항상 사회적 논쟁이 되고 있는 우리나라의 임명과정에도 충분한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 외국 문헌

- Aberbach, J. D. and B. A. Rockman. (2009). "The appointments process and the administrative presidency." *Presidential Studies Quarterly*, 39(1), 38-59.
- Aldrich, J. H. (1995). *Why parties? The origin and transformation of party politics in America* (Vol. 15). Chicago: University of Chicago Press.
- Aldrich, J. H., & Rohde, D. W. (2000). The consequences of party organization in the House: The role of the majority and minority parties in conditional party government. In Bond & Fleisher(Eds.). *Polarized politics: Congress and the president in a partisan era*, pp. 31-72, CQ Press.
- Allison, G. W. (1996). "Delay in Senate confirmation of federal judicial nominees." *Judicature*, 80(8), 8-15.
- Allison, P. D. (1984). *Event history analysis: Regression for longitudinal event data* (No. 46). Sage Publications Ltd.
- Alter, A. B., & McGranahan, L. M. (2000). Reexamining the filibuster and proposal powers in the Senate. *Legislative Studies Quarterly*, 259-284.
- Andreas, G. & Griffin P. (2013). White House-Congressional Relations in a Polarized Age. In Thuber(ed.) *Rivals for Power*, pp.41-62. Rowman & Littlefield Publishers.
- Ansolabehere, S., Syder, M. and Stewart III C. S. (2001). The effects of party and preferences on congressional roll-call voting. *Legislative Studies Quarterly*, 26, 533-572.
- Bailey, M., & Chang, K. H. (2001). Comparing presidents, senators, and justices: interinstitutional preference estimation. *Journal of Law, Economics*,

- and Organization, 17(2), 477-506.
- Baumgartner, F.R., Brouard, S., Grossman, E., Lazardeux, S.G., & Moody, J. (2014). Divided Government, Legislative Productivity, and Policy Change in the USA and France. *Governance*, 27(3), 423-447.
- Bell, L. C. (2002). "Senatorial discourtesy: The Senate's use of delay to shape the federal judiciary." *Political Research Quarterly* 55(3): 589-607.
- Becker, R. T. (2006). Other Nuclear Option: Adopting a Constitutional Amendment to Furnish a Lasting Solution to the Troubled Judicial Confirmation Process, *The. Penn St. L. Rev.*, 111, 981.
- Berenbaum, F., Henrotin, Y., & Fosang, A. (2010). Welcome from the President and Congress Chairs. *Osteoarthritis and Cartilage*, 18, iii.
- Beth, R. S., & Bach, S. (2003, March). *Filibusters and Cloture in the Senate*. Congressional Research Service, Library of Congress.
- Binder, S. A. (1999). The dynamics of legislative gridlock, 1947-96. *American Political Science Review*, 93(3), 519-533.
- Binder, S. A., Madonna, A. J., & Smith, S. S. (2007). Going nuclear, Senate style. *Perspectives on Politics*, 5(4), 729-740.
- Binder, S. A., & Maltzman, F. (2002). Senatorial Delay in Confirming Federal Judges, 1947-1998. *American Journal of Political Science*, 46(1), 190-199.
- _____ (2008). Advice and Consent during the Bush Years-The Politics of Confirming Federal Judges. *Judicature*, 92, 320.
- Black, R.C., Anthony J. Madonna, Ryan J. Owens, & Lynch, S.M. (2007). Adding Recess Appointments to the President's "Tool Chest" of Unilateral Powers.", *Political Research Quarterly*, 60, 645-654.
- _____ (2011). Assessing Congressional Responses to Growing Presidential Powers: The Case of Recess Appointments." *Presidential Studies Quarterly* 41(3): 569-588.
- Blossfeld, H. P. (2001). *Techniques of event history modeling: New approaches to casual analysis*. Psychology Press.

- Blossfeld, H. P., Golsch, K., & Rohwer, G. (2012). *Event history analysis with Stata*. Psychology Press.
- Bond, J. R., Fleisher, R., & Krutz, G. S. (2002, August). *Maligned neglect: How Senate consideration of presidential nominations has changed*. In Prepared for presentation at the 98th Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.
- _____. (2006, April). *The Presumption of Success on Presidential Appointments Reconsidered: How Delay Has Become the Primary Method of Defeating Nominees*. In presentation at the 102nd Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.
- _____. (2009, October). *Malign neglect: evidence that delay has become the primary method of defeating presidential appointments*. In *Congress & the Presidency* (Vol. 36, No. 3, pp. 226-243). Taylor & Francis Group.
- Bond, J. R., & Fleisher, R. (1990). *The president in the legislative arena*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bond, J. R., & Fleisher, R. (2000). *Congress and the President in a Partisan Era*. In *Polarized politics: Congress and the President in a partisan era* (pp. 1-8). Chicago: University of Chicago Press.
- Bonica, A., Chen, J., & Johnson, T. (2012). *Estimating the Political Ideologies of Appointed Public Bureaucrats: An Application to the Senate Confirmation of Presidential Nominees*. In *Annual Meeting of the Society for Political Methodology* Chapel Hill, NC.
- Box-Steffensmeier, J. M., & Jones, B. S. (2004). *Event history modeling: A guide for social scientists*. London: Cambridge University Press.
- Buchanan, B. (1988). *The Six-Year One Term Presidency: A New Look at an Old Proposal*. *Presidential Studies Quarterly*, 129-142.
- Calvert, Randall, Mathew McCubbins, and Barry Weingast. (1989). *A Theory of Political Control and Agency Discretion*. *American Journal of*

- Political Science, 33(3): 588-611.
- Cameron, Charles M. (2000). *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Campbell, D. E. (2012). "To "Advice and Consent" Delay": The Role of Interest Groups in the Confirmation of Judges to the Federal Courts of Appeal." *Northwestern Journal of Law & Social Policy* 8(1): 1.
- Carey, M. P. (2012). *Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress*. Library and Congress.
- Carpenter D.H. & Garvey T. (2013). *Practical Implications of Noel Canning on the NLRB and CFPB*(CRS Report R43032). Library of Congress.
- Carrier, Michael A. (1994). When Is the Senate in Recess for Purposes of the Recess Appointments Clause?" *Michigan Law Review* 92(7): 2204-2247.
- Carter, Stephen L. (1994). *The Confirmation Mess: Cleaning Up the Federal Appointments Process*. Basic Books.
- Comiskey, M. (2006). "The Senate Confirmation Process and the Quality of U.S. Supreme Court Justices." *Polity* 38(3): 295-313.
- Chang, K. H. (2001). "The president versus the Senate: appointments in the American system of separated powers and the federal reserve." *Journal of Law, Economics, and Organization* 17(2): 319-355.
- Chiou, F. Y., & Rothenberg, L. S. (2013). Executive appointments: duration, ideology, and hierarchy. *Journal of Theoretical Politics*, 0951629813505724.
- Collier, K., & Sullivan, T. (1995). New evidence undercutting the linkage of approval with presidential support and influence. *The Journal of Politics*, 57(1), 197-209.
- Comiskey, M. (2006). "The Senate Confirmation Process and the Quality of U.S. Supreme Court Justices." *Polity* 38(3), 295-313.

- Corley, P. C. (2006). Avoiding advice and consent: Recess appointments and presidential power. *Presidential Studies Quarterly*, 36(4), 670-680.
- Cox, G. W. and McCubbins, M. D. (1993). *Legislative Leviathan: Policy Government in the house*. Berkely, CA: University of California Press.
- Davidson, R. H. (2013). The Presidency and Congressional Time. In Thuber(ed.) *Rivals for Power*, pp.87-112. Rowman & Littlefield Publishers.
- David M. O'Brien(1988). *Judicial Roulette: Report of the Twentieth Century Fund Task Force on Judicial Selection*. New York: Priority Press.
- Deering, C. J., & Maltzman, F. (1999). The politics of executive orders: Legislative constraints on presidential power. *Political Research Quarterly*, 52(4), 767-783.
- Derouen, K., Peake, J. S., & Ward, K. (2005). Presidential mandates and the dynamics of Senate advice and consent, 1885-1996. *American Politics Research*, 33(1), 106-131.
- Denton, B. (2009). "While the Senate Sleeps: Do Contemporary Events Warrant a New Interpretation of the Recess Appointments Clause?" *Catholic University Law Review* 58, 751-770.
- Dull, M., & Roberts, P. S. (2009). Continuity, Competence, and the Succession of Senate-Confirmed Agency Appointees, 1989-2009. *Presidential Studies Quarterly*, 39(3), 432-453.
- Edwards III, G. C., & Barrett, A. (2000). Presidential agenda setting in Congress. In *Polarized politics: Congress and the president in a partisan era* (pp. 109-33). Washington, DC: CQ Press.
- Edwards III, G., & Wayne, S. (2009). *Presidential leadership: Politics and policy making*. Cengage Learning.
- Epstein, L., Segal, J. A., Staudt, N., & Lindstadt, R. (2004). Role of Qualifications in the Confirmation of Nominees to the US Supreme Court, *The Fla. St. UL Rev.*, 32, 1145.

- Epstein, L., Lindstädt, R., Segal, J. A., & Westerland, C. (2006). The changing dynamics of Senate voting on Supreme Court nominees. *Journal of Politics*, 68(2), 296-307.
- Epstein, L., & Segal, J. A. (2005). *Advice and consent: The politics of judicial appointments*. Oxford University Press.
- Haglund, E., & Lewis, D. E. (2013). *Politicization and Compliance with the Law: The Case of the Federal Vacancies Reform Act of 1998*.
- Hendershot, M. E. (2010). From Consent to Advice and Consent Cyclical Constraints within the District Court Appointment Process. *Political Research Quarterly*, 63(2), 328-342.
- Hollibaugh, G. E. (2014). Vacancies, vetting, and votes: A unified dynamic model of the appointments process. *Journal of Theoretical Politics*, 0951629813518129.
- Hogue and Bearden. (2013). "Recess Appointments Made by President Barack Obama.", Congressional Research Service Report R42329.
- Garhardt, M.J. (2000). *The Federal Appointments Process: A Constitutional and historical Analysis*. Durham, NC:Duke University Press,
- _____. (2001). Norm Theory and the Future of the Federal Appointments Process.. *Duke Law Journals*, 50,1687-1835.
- Goldman, Sheldon. (1997). *Picking Federal Judges: Lower Court Selection from Roosevelt through Reagan*. New Haven: Yale University Press.
- _____. (2003). "Assessing the Senate Judicial Confirmation Process: The Index of Obstruction and Delay" . *Judicature* 86, 212-60.
- Goldman, Sheldon, and Elliot Slotnick. (1999). "Picking Judges Under Fire." *Judicature* 82, 265-84.
- Goodsell, C. T., & Gayo, C. C. (1971). Appointive control of federal regulatory commissions. *Administrative Law Review*, 291-303.
- Grant, J.T. (2013). *Event History Analysis. The Wiley-Blackwel Ency clopedia of Social and Political Movements*.
- Groseclose, T., & McCarty, N. (2001). *The politics of blame: Bargaining before*

- an audience. *American Journal of Political Science*, 100-119.
- Gupta, S., & Newberry, K. (1997). Determinants of the variability in corporate effective tax rates: Evidence from longitudinal data. *Journal of Accounting and Public Policy*, 16(1), 1-34.
- Harris, Joseph P. (1953). *The Advice and Consent of the Senate: A Study of the Confirmation of Appointments by the United States Senate*. University of Californial Press.
- Hartley, R. E. and L. M. Holmes. (2002). "The Increasing Senate scrutiny of lower federal court nominees." *Political science quarterly* 117(2): 259-278.
- Hollibaugh, G. E. (2014). Vacancies, vetting, and votes: A unified dynamic model of the appointments process. *Journal of Theoretical Politics*, 0951629813518129.
- Holmes, L., et al. (2011). "The confirmation obstacle course: Signaling opposition through delay." *American Review of Politics*, 54: 193-214.
- Howell, W. G., Jackman, S. P., & Rogowski, J. C. (2012). *The Wartime President: Insights, Lessons, and Opportunities for Continued Investigation*. *Presidential Studies Quarterly*, 42(4), 791-810.
- Johnson, T. R. and J. M. Roberts. (2004). "Presidential capital and the Supreme Court confirmation process." *Journal of Politics* 66(3): 663-683.
- Jung, K., Moon, M. J., & Hahm, S. D. (2008). Exploring the Linkage Between Ministerial Leadership and Performance in Korea. *Administration & Society*, 40(7), 667-690.
- Kalt, B. C. (2011). *Politics and the Federal Appointments Process*. Harvard Law & Policy Review Online.
- Kastellec, J. P., et al. (2010). "Public opinion and Senate confirmation of Supreme Court nominees." *Journal of Politics* 72(3): 767-784
- Kellerman, B. (1984). *Leadership as a political act*. *Leadership: multidisciplinary*

- perspectives, 4,63-89.
- Kernell, Samuel. (1997). *Going Public*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- King, J. D. & J. W. Riddlesperger Jr. (1984). "Presidential Cabinet Appointments: The Partisan Factor." *Presidential Studies Quarterly* 14(2): 231-237.
- _____ (1996). "Senate confirmation of cabinet nominations: Institutional politics and nominee qualifications." *The Social Science Journal* 33(3): 273-285.
- _____ (2013). "Senate confirmation of cabinet appointments: Congress-centered, presidency-centered, and nominee- centered explanations." *The Social Science Journal* 50(2): 177-188.
- Krehbiel, K. (1998). Party discipline and measures of partisanship. *American Journal of Political Science*, 212-227.
- Krutz, G. S., & Peake, J. S. (2011). President Obama, Congress and International Agreements: An Initial Assessment. In APSA 2011 Annual Meeting Paper.
- Krutz, Glen S., Richard Fleisher, and Jon R. Bond. (1998). From Abe Fortas to Zoe Baird: Why Some Presidential Nominations Fail in the Senate." *The American Political Science Review* 92(4): 871-881.
- Korb, L. J., & Rothman, A. (2013). Formalizing the Ban: My Experience in the Reagan Administration. *Journal of homosexuality*, 60(2-3), 273-281.
- Law, D. S. (2005). "Appointing Federal Judges: The President, the Senate, and the Prisoner's Dilemma." *Cardozo Law Review* 26(2): 479-523.
- Lee, Frances E. (2009). *Beyond Ideology: Politics, Principles, and Partisanship in the U.S. Senate*. University of Chicago Press.
- LeLoup, L. T., & Shull, S. A. (1999). *The president and Congress: Collaboration and combat in national policymaking*. Allyn & Bacon.
- Leof, A. W. (2001). *Conflict over confirmation: an examination of the Senate confirmation process from 1977 to 1998* (Doctoral dissertation,

University of California Berkeley).

- Lewis, David E. (2003). *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997*. Stanford University Press: Stanford, CA.
- _____. (2008). *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton University Press.
- (2009). Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence." *Presidential Studies Quarterly* 31(1): 60-73.
- _____. (2012). The contemporary presidency: The personnel process in the modern presidency. *Presidential Studies Quarterly*, 42(3), 577-596.
- Light, P. (1995). *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Division of Accountability*. Brookings Institution Press.
- _____. (2000). *The president's agenda: Domestic policy choice from Kennedy to Clinton*. JHU Press.
- Light, P. C. (2004). *Late for Their Appointments*. Online. Brookings Institute. URL: http://www.brookings.edu/opinions/2004/1116governance_light.aspx.
- Loomis, B. (2001). The Senate and Executive Branch Appointments: An Obstacle Course on Capitol Hill?. *The Brookings Review*, 32-36.
- Mack, W. R., DeRouen, K., & Lanoue, D. (2013). Foreign Policy Votes and Presidential Support in Congress. *Foreign Policy Analysis*, 9(1), 79-102.
- Mackenzie, G. Calvin. (1981). *The Politics of Presidential Appointments*. Free Press.
- Mackenzie, G. Calvin, (ed). (2001). *Innocent Until Nominated: The Breakdown of the Presidential Appointments Process*. Brookings Institution Press.
- Martinez, W. L., Kemper, M., & Van Winkle, S. R. (2002). To advise and consent: The Senate and lower federal court nominations, 1977-

1998. *The Journal of Politics*, 64(02), 337-361.
- McCarty, Nolan, and Rose Razaghian. (1999). Advice and Consent: Senate Responses to Executive Branch Nominations 1885 - 1996." *American Journal of Political Science*, 43(4), 1122-1143.
- McCarty, Nolan. (2004). The Appointments Dilemma." *American Journal of Political Science*, 48(3): 413-428.
- Millhiser, Ian. (2010). The Tyranny of the Timepiece." Online.
- Mezey, M. L. (1989). Congress, the president, and public policy. Westview Press.
- Moe, Terry. (1985). "The Politicized Presidency"." In *New Directions in American Politics*, ed. John Chubb, and Paul Peterson. Washington, D.C.: Brookings Institution pp. 235-271.
- Moe, R. C. (1987). Exploring the limits of privatization. *Public Administration Review*, 453-460.
- Moraski, B. J. and C. R. Shipan (1999). "The politics of Supreme Court nominations: A theory of institutional constraints and choices." *American Journal of Political Science*: 1069-1095.
- Nixon, D. C. (2001). Appointment delay for vacancies on the Federal Communications Commission. *Public Administration Review*, 61(4), 483-492.
- Nixon, D. C. & D. L. Goss. (2001). Confirmation delay for vacancies on the circuit courts of appeals." *American Politics Research* 29(3): 246-274.
- Nixon, D. C., & Bentley, R. M. (2006). Appointment delay and the policy environment of the National Transportation Safety Board. *Administration & Society*, 37(6), 679-694.
- Nokken, T. P., & Sala, B. R. (2000). Confirmation dynamics: a model of presidential appointments to independent agencies. *Journal of Theoretical Politics*, 12(1), 91-112.
- O'Connell, A. J. (2008). "Vacant Offices: Delays in Staffing Top Agency

- Positions." *Southern California. law Review*, 82, 913-1000.
- _____ (2009). Let's Get It Started What President-elect Obama Can Learn From Previous Administrations in Making Political Appointments. *Berkeley Law*(January 2009), 1-22.
- _____ (2010). Waiting for Leadership: President Obama's Record in Staffing Key Agency Positions and How to Improve the Appointments Process. *Berkeley Law*(January 2009), 1-33.
- Oleszek, Walter J. (1999). "Holds in the Senate." *Congressional Research Service Report*(98-712). Library of Congress.
- _____. (2001a). "Unanimous Consent Agreements in the Senate." *Congressional Research Service Report*(98-225). Library of Congress.
- _____. (2001b). "Senate Executive Business and the Executive Calendar." *Congressional Research Service Report*(98-709). Library of Congress.
- _____. (2001c). *Unanimous Consent Agreements in the Senate*. CQ Press.
- _____. (2008). *Senate Executive Business and the Executive Calendar*. Senate of the United States: Committees, Rules, and Procedures, 313.
- Oppenheimer, Bruce I. (1985). *Changing Time Constraints on Congress: Historical Perspectives on the Use of Cloture, in Congress Reconsidered*. 3rd ed. CQ Press.
- Ornstein, N.J., Mann, T.E., & Malbin, M.J. (1997). *Vital Statistics on Congress: 1997-1998*. CQ-Roll Call Group Books. Library of Congress.
- Ornstein, N.J., Mann, T.E., Malbin, M.J., & Rugg, A.(2013), Brookings Institution, & American Enterprise Institute for Public Policy Research. *Vital Statistics on Congress*. Library of Congress.
- Ostrander, I. (2013). *Winning the Waiting Game: Senatorial Delay in Executive Nominations* (Doctoral dissertation, Washington University).
- Overby, L. M., Henschen, B. M., Walsh, M. H., & Strauss, J. (1992). *Courting*

- constituents? An analysis of the Senate confirmation vote on Justice Clarence Thomas. *American Political Science Review*, 86(04), 997-1003.
- Palmer, E. A. (2005, March). Evolution of the Senate's Role in the Nomination and Confirmation Process: A Brief History. Congressional Research Service RL31948, Library of Congress.
- Peterson, M. A. (1993). *Legislating Together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan*. Harvard University Press.
- Polsby, N. W. (2004). *How Congress evolves: Social bases of institutional change*. Oxford University Press.
- Pool, Keith and Rosenthal, H. (1991). Patterns of congressional voting. *American Journal of Political Science*, 35: 228-278.
- Pool, Keith and Rosenthal, H. (1997). *Congress: A political economic history of roll call voting*. New York: Oxford University Press.
- Pool, Keith and Rosenthal, H. (2001). Dominate after 10 years: A comparative update to congress: A political economic history of roll-call voting. *Legislative Studies Quarterly*, 26: 5-29.
- Riboni, A., & Ruge-Murcia, F. J. (2010). Monetary policy by committee: consensus, chairman dominance, or simple majority?. *The Quarterly Journal of Economics*, 125(1), 363-416.
- Roberts, J. C. (2014). The Struggle Over Executive Appointments. *Utah Law Review*, 2014(4), 725-756.
- Roberts, J. M., & Smith, S. S. (2003). Procedural contexts, party strategy, and conditional party voting in the US House of Representatives, 1971 -2000. *American Journal of Political Science*, 47(2), 305-317.
- Rocca, M. S., Sanchez, G. R. and Nikora, R. (2009). The role of personal attributes in African American roll call voting behavior in congress. *Political Research Quarterly*, 62: 408-414.
- Rohde, D. W., & Shepsle, K. A. (2007). Advising and Consenting in the 60-Vote Senate: Strategic Appointments to the Supreme Court. *Journal of*

- Politics, 69(3), 664-677.
- Rottinghaus, B. and D. E. Bergan (2011). "The Politics of Requesting Appointments: Congressional Requests in the Appointment and Nomination Process." *Political Research Quarterly* 64(1): 31-44.
- Rutkus, D. S., & Sollenberger, M. A. (2004). *Judicial Nomination Statistics: US District and Circuit Courts, 1977-2003*. Congressional Research Service. Library of Congress.
- Rybicki, E. (2013). *Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure*, Congressional Research Service RL31980, Library of Congress,
- Sachs, R. C. (2000). *Types of Committee Hearings*. Congressional Research Service(98-317), Library of Congress.
- Sahu, S. K., Dey, D. K., Aslanidou, H., & Sinha, D. (1997). A Weibull regression model with gamma frailties for multivariate survival data. *Lifetime data analysis*, 3(2), 123-137.
- Scherer, N., et al. (2008). "Sounding the Fire Alarm: The Role of Interest Groups in the Lower Federal Court Confirmation Process." *Journal of Politics* 70(4), 1026-1039.
- Schweitzer, K. A. (2009). "Litigating the Appointments Clause: The Most Effective Solution for Senate Obstruction of the Judicial Confirmation Process." *U. Pa. J. Const. L.* 12, 909-1479.
- Shane, P. M. (2013). *The Future of Recess Appointments in Light of Noel Canning v NLRB*. Bloomberg BNA Daily Report for Executives B1-B5.
- Shomade, S. A., Hartley, R. E., & Holmes, L. M. (2014). *Lower Federal Court Judicial Confirmation Fights: A Critical Review of the Empirical Literature and Future Research Directions*. PS: Political Science & Politics, 47(1), 149-164.
- Smith, Stephen S., Ian Ostrander, and Christopher Pope. (2013). *Majority Party Power and Procedural Motions in the U.S. Senate*." *Legislative*

- Studies Quarterly, 38(2), 205-236.
- Smith, Steven S. (1989). *Call To Order: Floor Politics in the House and Senate*. Brookings Institution Press: Washington D.C.
- Segal, J. A., Cameron, C. M., & Cover, A. D. (1992). A spatial model of roll call voting: Senators, constituents, presidents, and interest groups in Supreme Court confirmations. *American Journal of Political Science*, 96-121.
- Segal, J. A. and M. Mak (2009). "Out of the Sample and One Step Ahead: Forecasting Supreme Court Confirmation Votes." *Just. Sys. J.* 30, 123-137.
- Sen, M. and W. Spaniel (2013). "How Uncertainty About Judicial Nominees Can Distort the Confirmation Process. "
- Sinclair, Barbara. (1989). *The Transformation of the U.S. Senate*. Johns Hopkins University Press.
- _____. (2013). The President and the Congressional Party Leadership in a Hyperpartisan Era. In Thuber(ed.) *Rivals for Power*, pp.41-62. Rowman & Littlefield Publishers.
- Shapley, L. S., & Shubik, M. (1954). A method for evaluating the distribution of power in a committee system. *American Political Science Review*, 48(3), 787-792.
- Shipan, C. R. and M. L. Shannon (2003). "Delaying justice (s): a duration analysis of Supreme Court confirmations." *American Journal of Political Science*, 47(4), 654-668.
- Shull, S. A. (2000). *Presidential-congressional relations: Policy and time approaches*. University of Michigan Press.
- Shull, S. A., & Shaw, T. C. (1999). *Explaining congressional-presidential relations: A multiple perspective approach*. SUNY Press.
- _____. (2004). Determinants of presidential position taking in Congress, 1949-1995. *The Social Science Journal*, 41(4), 587-604.
- Sollenberger, M. A., & Rozell, M. J. (2012). *The President's Czars: Undermining*

- Congress and the Constitution. University Press of Kansas.
- Steinmo, S., & Watts, J. (1995). It's the institutions, stupid! Why comprehensive national health insurance always fails in America. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 20(2), 329-372.
- Steigerwalt, A. (2004). Death to nominations: Senatorial courtesy, holds, and other ways to kill a court of appeals nomination. In annual meeting of the American Political Science Association, Chicago.
- Strauss, D. A., & Sunstein, C. R. (1992). The Senate, the Constitution, and the Confirmation Process. *Yale Law Journal*, 1491-1524.
- Snyder, S. K., & Weingast, B. R. (2000). The American system of shared powers: the President, Congress, and the NLRB. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 16(2), 269-305.
- Teter, M. (2012). "Rethinking Consent: Proposals for Reforming the Judicial Confirmation Process." *Ohio St. LJ*, 73, 287.
- Therneau, T. M. (1997, January). Extending the Cox model. In *Proceedings of the First Seattle Symposium in Biostatistics* (pp. 51-84). New York: Springer US.
- Therneau, T. M., & Grambsch, P. M. (2000). *Modeling survival data: extending the Cox model*. New York: Springer Science & Business Media.
- Thurber, J. A. (2010). President Obama, Congress and the Battle with Interest Groups and Lobbyists. In *Paper for Conference on American Government, Politics and Policy*, The American University at Sharjah, January (Vol. 25).
- Thurber, J. A. (Ed.). (2013). *Rivals for power: presidential-congressional relations*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Troy, T. (2011). Fixing the confirmation process. *National Affairs*, 7, 82-97.
- Vining Jr, R. L., Steigerwalt, A., & Trochesset, A. (2012). Strategic Timing in the Appointments Process: Positin Taking on Supreme Court Nominees. Southern Political Science Association, New Orleans, Louisiana, January, 11-14.

- Wilcox, C. and Clause, A. (1991). The dimensionality of roll call voting reconsidered. *Legislative Studies Quarterly*, 16: 393-406.
- Williams, S. P. (2008). The Power of Footdragging: Bargaining and Delay in the Federal Confirmations Process (Doctoral dissertation, The Ohio State University).
- Wildavsky, Aaron. 1966. The Two Presidencies. *Trans-Action*, 4, 7-14.
- Wilson, J. Q. and Diulio, Jr, J. (2001). *American Government*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Wood, B. D., & Marchbanks, M. P. (2008). What determines how long political appointees serve?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(3), 375-396.

2. 국외언론기사

- Fischer, Karin, 2003.08.26. Lane finally to take federal position, Panel advises national leaders on trade issues, *Charleston Daily Mail*, Washington D.C., *Charleston Newspapers*.
- Human Events, 2000.02.04., Will Lott back Inhofe on stopping Clinton judges?, Washington D.C.:Human Events Publishing Inc.
- Kate Schuler, 2006.03.30., FDA Standoff Could Suit White House Needs, *CQ Today News*, *Congressional Quarterly*, Washington, D.C:CQ Roll Call Inc.
- New York times, 2013.01.17., Obama Tells Senate That It' s Time to Confirm A.T.F. Director, NY:New York Times Company.
- The Times, 2011.01.11., Rampage launches gun-law debates; Arizona shootings prompt call to ban high-capacity ammunition clips, *Moncton, N.B.(Canada): Postmedia Network Inc.*
- USA Today, 2011.01.27., Obama ducks a pair of hot-button issues, *McLean, Va:USA Today Inc.*

3. 국내문헌

- 김범진. (2012). 국회 인사청문회의 인준요인에 관한 연구 : 후보자 요인과 정치적 요인을 중심으로, 박사학위논문
- 김판석 · 정홍. (2008). “고위직 공무원 인사검증시스템의 개선방안 모색: 노무현 정부의 관련제도 변화와 시사점을 중심으로.” 한국인사행정학회보 7(1): 109-146.
- 김판석 · 박용호. (2005). “연구논문 : 정부,고위직 인사제도 개선에 관한 실증적 연구: 정치적 임명과정과 국회 인사청문회 등에 대한 합의.” 의정연구 20(0): 231-266.
- 남기범. (2010). 참여정부 장관인사의 쟁점과 대안에 대한 연구. 한국행정사학지, 26(단일호), 79-105.
- 명재진. 2008. 미국 공무원제도와 공무원 기본권. 미국헌법연구, 19(20), 111-143.
- 박천오, & 박홍엽. (2006). 한국 고위공직후보자 인사검증 시스템. 한국행정연구, 15(1), 101-134.
- 박홍엽. (2005). 정부 · 고위직 인사 시스템의 비교 분석. 한국행정학보, 39(1), 111-137.
- 성시영 · 홍준형 (2012). “헌법재판소 재판관 인사청문회에 나타난 정치와 사법의 관계.” 한국사회와 행정연구 23(3): 349-367.
- 손병권 (2010). “특집논문 : 국회 인사청문회의 정치적 의미, 기능 및 문제점.” 의정연구 29(0): 5-33.
- 오승용. (2009). 노무현정부 시기의 대통령-의회관계 연구:입법과정을 중심으로. 서식사회과학논총, 2(2), 125-137.
- 유명희 · 홍준형. (2011). 인사청문이 고위공직자 임용에 미치는 영향. 한국인사행정학회보, 10(3), 145-169.
- 이재열 외. (2005). 사회 과학 의 고급 계량 분석: 원리 와 실제. 서울 대학교 출판부.
- 임성호. (2002). 미국 의회-대통령 관계의 변화와 지속성. 한국정치학회보, 36(3), 333-351.
- 정일섭 (2003). “인사청문회제도에 대한 연구.” 한국지방자치학회보 15(3):

191-208.

- 조진만, & 최준영. (2010). 국무총리 인사청문회의 구성과 운영에 대한 경험적 분석. OUGHTOPIA, 25(3), 299-327.
- 최명 · 백창재. (2000). 현대 미국정치의 이해. 서울대학교 출판부
- 최연호 · 박종희. (2000). 연구논문: 인사청문회법의 입법방향에 관한 고찰. 의정연구, 10(단일호), 122-147.
- 최준영 (2008). “인사청문회의 정파적 성격에 대한 원인 분석.” 한국정치연구 17(2): 73-94.
- 최준영 외. (2008). “국무총리 인사청문회에 나타난 행정부-국회 관계 분석.” 한국정치학회보 42(2): 151-169.
- 최준영, 전준영. (2012). “행정부 고위공직자에 대한 국회의 임명동의 결정요인: 국회는 왜 고위공직 후보자 임명에 동의하는가?” 한국정치연구 21(2): 23-52.
- 최준영 · 이동윤 (2006). “국무위원 인사청문회 제도의 문제점 - 게임이론을 통한 분석을 중심으로.” 신아세아 13(新亞細亞 第13卷 第3號): 93-116.

Abstract

A Study on Confirmation Delay of Executive Nominations in United States

- Focusing on Senate' s motive to constrain presidential policies-

Eun-Hyung, Park

Department of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

The purpose of this study is to explain the reasons for pervasive delays in confirmations of the appointments of top-level officials in the United States, and, furthermore, to demonstrate the impact upon the executive appointment process of the Senate' s motive to constrain presidential policies. This should contribute to a deeper understanding of presidential-legislative relations.

As an area where the President and Congress share power in the grip of invisible tension, the process of appointing top-level officials is also an area that aptly demonstrates how the two institutions interact. In fact, it has been the target of much theoretical and empirical research. However, the existing research has largely been limited to judicial appointments. Executive branch appointments have generally been excluded from the discussion, owing to high confirmation rates and general trust and respect for the president with respect to

executive nominations. This explains why American practices are cited when proposing measures to improve Korea's presidential appointment process. However, the appointment process of the United States in recent years is also considered to be in crisis. Every year, 25-33 percent of high-level positions (for political appointees) in federal agencies remain vacant due to the phenomenon of prolonged confirmation delays, an issue that is directly connected with declining administrative effectiveness.

The confirmation delays which lie concealed behind the high confirmation rates cannot be explained simply by intricate vetting processes or the Senate's heavy workload. As the leaders of governmental agencies, political appointees in the executive branch are the ones who control the federal bureaucracy and effectively realize the president's policy goals. Therefore, by ensuring that these positions lie vacant by delaying the confirmation of these nominees, the Senate not only indirectly weakens the president's authority over the federal bureaucracy, but also effectually constrains the realization of the presidential agenda. In other words, lawmakers who oppose the president benefit politically, at low political cost, by obstructing the president's national agenda.

This study analyzed the impact upon the appointment process of the Senate's motive to constrain presidential policy. The nominations targeted by the study were submitted to the U.S. Senate between 1993 and 2012, a period considered to be a time of revived partisan polarization. I examined deliberate delays in confirmations that would

eventually succeed anyway, looking at cases where political issues surrounding the president's agenda were sources of presidential-congressional conflict and where the nominees' positions dealt with those disputed matters.

Since the appointment procedure, by its nature, involves censored data, event history analysis applying a competing risk approach was used for this study, in order to avoid bias from linear regression analysis (ordinary least square method). In addition, this paper not only examines how confirmation delays were affected by independent variables related to the constraint of presidential policy, but also seeks a comprehensive explanation of whether the relationship between these variables differed according to the minority/majority party composition of the government or the presidential administration. The findings of the analysis are described below.

First, a significantly higher number of intentional confirmation delays were observed in cases where the agencies to be joined by the nominees were in charge of policies under dispute between the president and his opponents in Congress. This suggests that the appointment process is not just an issue of the kind of candidates nominated by the president, given the preferences of the president and Senate, as argued in some previous studies. Second, it was found that confirmation delays were affected by the degree to which political parties and congressional leadership objected to the president's position on bills. Notably, it was found that the level of objection by the minority party had a statistically significant effect, whereas

appointment conflicts were not influenced by the majority party. It is very difficult for the minority party to form a coalition and respond to legislation under conditions of political polarization. However, the nature of the confirmation process enables minority-party lawmakers to delay confirmations on their own initiative at relatively low political cost. For the president, on the other hand, the costs arising from confirmation delays are great. When confirmations are delayed, the positions of top-level administrators who will support the president's agenda remain vacant, and this lack of leadership makes it difficult for government agencies to function effectively. The findings of the analysis suggest that lawmakers who oppose the president opt for the strategy of delaying confirmations in order to gain the upper hand when policy conflicts exist. In addition, a link was found between the level of objection by committee chairs to bills proposed by the president and the number of confirmation delays. The level of consensus with presidential policies by congressional leaders was also found to be a major factor in confirmation delays. This confirms that the motive to constrain the president's policies significantly influences confirmation delays.

Meanwhile, social consensus traditionally exists respecting the president's decisions when it comes to national security. Thus, a clear tendency to respect the president's intentions in the appointment process has been seen when it related to positions responsible for national defense, national security, and foreign affairs. In addition, deliberate confirmation delays were found to be more apparent when a nominee would serve a lengthy fixed term regardless of the

president's tenure. Compared to cabinet-level secretaries and agency heads, who are generally appointed at the launch of an administration in the midst of wide media attention, it was found that positions at the level of under-secretaries or deputy directors, who receive comparatively less public attention while still exercising decision-making authority over policy programs, were more severely targeted by confirmation delays. This indicates that the targets of confirmation delays are strategically selected.

These independent variables have a different effect, of course, in the case of a divided government. In the case of a unified government, the ruling party's influence on the appointment process was found to be slight, whereas intentional confirmation delays were more apparent when the opposition party objected to measures proposed by the president. However, in instances where the opposition is the majority party, the level of objection to presidential policy did not influence delays in confirmations. This shows that the president was able to configure his administration with relative ease when the opposition party, having attained a majority, utilized its dominant position by focusing on institutionalizing its favored policies. The impact of independent variables was also found to vary by presidential administration.

By illuminating the dimensions of intentional delays in confirmations and their causes, this study clarifies that the United States' executive nomination process changes in an environment of partisan polarization, and conflicts in the appointment process are

essentially not problems with the candidates' attributes, but rather stem from political conflict between a president and opponents in Congress who are against the president's policy agenda. In addition, by demonstrating that the varying behavior and interactions of the president and congressional actors are dependent on the situational context like divided government, this study contributes another explanation to the discussion of president-congress relations in an era of polarized partisanship.

**Key-Words : Confirmation Delay, Presidential Appointment,
President-Congress relations, Polarized Partisan Era
Event History Analysis**

Student Number : 2011-31213